

Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito
Comissão Parlamentar de Inquérito

O Supremo Tribunal Federal

*e as Comissões Parlamentares
de Inquérito*

O Supremo
Tribunal Federal
e as Comissões Parlamentares
de Inquérito

Brasília
2006

Diretoria-Geral

Sérgio José Américo Pedreira

Secretaria de Documentação

Altair Maria Damiani Costa

Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência

Nayse Hillesheim

Seção de Preparo de Publicações

Neiva Maria de Moura Ludwig

Seção de Padronização e Revisão

Kelly Patrícia Varjão de Moraes

Seção de Distribuição de Edições

Margarida Caetano de Miranda

Diagramação: Thiago Silva dos Santos

Capa: Paulo Cervinho

Edição: Supremo Tribunal Federal

Impressão: Senado Federal

Praça dos Três Poderes

70165-900 – Brasília – DF

www.senado.gov.br

Secretário-Geral da Mesa

Raimundo Carreiro Silva

Diretor-Geral

Agaciel da Silva Maia

Catálogo na Publicação (CIP)

(Supremo Tribunal Federal – Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal)

O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito. – Brasília : Supremo Tribunal Federal, 2006.

1. Tribunal Supremo, Brasil. I. Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF).

CDD-341.4191

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ministra Ellen Gracie Northfleet (14-12-2000), Presidente
Ministro Gilmar Ferreira Mendes (20-6-2002), Vice-presidente
Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence (17-5-1989)
Ministro José Celso de Mello Filho (17-8-1989)
Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello (13-6-1990)
Ministro Antonio Cezar Peluso (25-6-2003)
Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto (25-6-2003)
Ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes (25-6-2003)
Ministro Eros Roberto Grau (30-6-2004)
Ministro Enrique Ricardo Lewandowski (9-3-2006)
Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha (21-6-2006)

SENADO FEDERAL

Senador Renan Calheiros, Presidente
Senador Tião Vianna, 1º Vice-Presidente
Senador Antero Paes de Barros, 2º Vice-Presidente
Senador Efraim Morais, 1º Secretário
Senador João Alberto Souza, 2º Secretário
Senador Paulo Octávio, 3º Secretário
Senador Eduardo Siqueira Campos, 4º Secretário
Senadora Serys Slhessarenko, Suplente
Senador Papaléo Paes, Suplente
Senador Alvaro Dias, Suplente
Senador Aelton Freitas, Suplente

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Aldo Rebelo, Presidente

Deputado José Thomaz Nonô, 1º Vice-Presidente

Deputado Ciro Nogueira, 2º Vice-Presidente

Deputado Inocêncio Oliveira, 1º Secretário

Deputado Nilton Capixaba, 2º Secretário

Deputado Eduardo Gomes, 3º Secretário

Deputado João Caldas, 4º Secretário

Deputado Givaldo Carimbão, Suplente

Deputado Jorge Alberto, Suplente

Deputado Geraldo Resende, Suplente

Deputado Mário Heringer, Suplente

CONSELHO FEDERAL DA OAB

Roberto Antonio Busato, Presidente

Aristoteles Atheniense, Vice-Presidente

Raimundo Cezar Britto Aragão, Secretário-Geral

Ercílio Bezerra de Castro Filho, Secretário-Geral Adjunto

Vladimir Rossi Loureço, Diretor Tesoureiro

APRESENTAÇÕES

Ministra Ellen Gracie Northfleet,
Presidente do Supremo Tribunal Federal

Senador Renan Calheiros,
Presidente do Senado Federal

Deputado Aldo Rebelo,
Presidente da Câmara dos Deputados

Doutor Roberto Busato,
Presidente do Conselho Federal da OAB

O Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional têm — no exercício das respectivas competências e ao longo do tempo — desenvolvido um trabalho conjunto para criar uma doutrina brasileira das Comissões Parlamentares de Inquérito. Eventuais excessos surgidos no calor dos debates têm sido criteriosamente desbastados mediante a atuação jurisdicional, que repõe em devida proporção os princípios que regem as garantias individuais, sem, todavia, cercear a atividade necessária e salutar das comissões, cujo trabalho contribui para aperfeiçoar as instituições de governo. Ainda naquelas ocasiões em que supostamente conflitam, estão os dois Poderes conscientes de que, na verdade, trabalham em concerto para assegurar a máxima efetividade das investigações sem que haja afronta a direito assegurado pela Constituição Federal.

A presente compilação é o resultado de várias décadas dessa profícua e constante cooperação. Aqui estão reunidos e classificados por assunto todos os principais julgados que fixaram balizas muito claras para o funcionamento das comissões, solvendo dúvidas e traçando um roteiro seguro para seu desenvolvimento. O resultado deste trabalho desenvolvido pela Secretaria de Documentação do Supremo Tribunal Federal foi colocado inicialmente à disposição dos pesquisadores em nosso sítio na Internet (www.stf.gov.br), onde pode ser localizado e onde é acessível, também, por *hiperlink*, o inteiro teor das decisões.

A parceria com as duas casas do Parlamento e com a OAB possibilitou-nos dar este formato papel à obra, que deverá ser de grande utilidade para todos quantos, de uma forma ou de outra, necessitem verificar se e como uma determinada perplexidade relativa ao funcionamento das comissões foi solucionada pelo Supremo Tribunal Federal.

Se os Poderes da República são independentes e harmônicos, é preciso acrescentar que eles são também, necessariamente, complementares, aliando-se sempre na busca dos objetivos mais amplos da nacionalidade. Este exemplar é demonstração vigorosa dessa conjugação virtuosa de esforços. É diálogo que se fez sem estrépito e de forma constante ao longo das décadas. Novos julgados virão para solucionar novas disputas entre a instituição parlamentar e aqueles que se sujeitam à sua atividade investigatória. Este trabalho não prevê um ponto final. O que todos os envolvidos desejam é que, a cada novo parágrafo acrescentado, tenhamos auxiliado a construir o País verdadeiramente democrático que desejam os brasileiros.

Ministra Ellen Gracie Northfleet
Presidente do Supremo Tribunal Federal

A compilação das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema **Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)** é trabalho de grande valia, porque, além de nortear os trabalhos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, irá subsidiar as pesquisas e as discussões sobre tema que está diretamente relacionado ao fenômeno da representação popular.

A segurança jurídica é sempre reforçada quando há uma sistematização normativa ou de interpretações, porque juízes, parlamentares, advogados, administradores públicos e a própria sociedade passam a atuar com maior agilidade e menor grau de incerteza, o que acaba favorecendo a compreensão e a aplicação da lei. Esta reunião de textos de reconhecida excelência vem, portanto, em favor da tão almejada segurança jurídica.

Simbolicamente, a compilação de uma jurisprudência sobre tema comum aos dois Poderes, como é o presente caso, revela um padrão novo e saudável de relacionamento institucional entre o Judiciário e o Parlamento, que vem se aperfeiçoando a cada dia e que estimulamos continuamente.

O instituto da CPI nasceu na Inglaterra do século XVI e logo encontrou abrigo no ordenamento jurídico da França e dos Estados Unidos da América. No Brasil, apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934, permanecendo em todas as Constituições seguintes, com exceção da Carta de 1937, a Constituição do Estado Novo.

Foi a Carta Política de 1988, entretanto, que definiu o instituto tal qual o conhecemos hoje. Nela, a CPI ganhou poderes próprios da autoridade judicial, para investigar fatos relevantes e determinados. Não tenho dúvidas de que tal prerrogativa permite que o Legislativo exerça com maior amplitude a sua competência fiscalizadora.

É sempre bom registrar que os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, ultrapassando a dimensão investigativa ou probatória, colaboram com o aperfeiçoamento da legislação, na medida em que normas mais adequadas são produzidas, de maneira a corrigir os desvios de conduta detectados.

Na honrosa missão de presidir o Congresso Nacional e o Senado Federal, tenho me pautado, especialmente no que toca ao instituto das CPIs, pelas balizas constitucional e regimental. A observância desses parâmetros é que garante eficácia aos trabalhos e imparcialidade às apurações, aspectos fundamentais para as futuras deliberações do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Além desses requisitos formais, as CPIs, em todas as suas fases, devem ser guiadas por um outro princípio, que é de natureza política: o equilíbrio. A aliança deste com os elementos jurídicos permitirá às Comissões Parlamentares de Inquérito a satisfação dos interesses que são da coletividade e nunca daqueles meramente partidários ou de particulares.

Tenho a convicção de que as páginas seguintes, pela riqueza jurídica das decisões nelas contidas, servirão bem a todos que buscarem um roteiro consistente para pesquisas nesse campo tão complexo das Comissões Parlamentares de Inquérito, sobre o qual o conhecimento sistematizado é de importância indiscutível para as instituições democráticas.

Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

No direito constitucional contemporâneo, são duas as principais funções do Poder Legislativo, decorrentes do princípio da divisão tripartite de poderes, a de legislar e a de fiscalizar.

Não cabe ao parlamento, então, somente a elaboração das leis mas também a fiscalização de sua aplicação, visto ser imprescindível o controle da aplicabilidade das leis que elabora, seja para apontar irregularidades praticadas, seja para o aperfeiçoamento da própria legislação existente. Esta capacidade investigatória é inerente ao poder de legislar, condição indispensável para o seu exercício regular.

E, entre os meios de que dispõem as Casas Legislativas para exercer tal importantíssima função, destaca-se como um dos mais relevantes e eficientes, notadamente na experiência pátria, a utilização das comissões parlamentares de inquérito destinadas a investigar fatos de interesse público.

Esse tipo de comissão teve seu primeiro esboço na Inglaterra de Eduardo II (1284-1327), mas passou a possuir especial relevo através da sua eficaz utilização pelo Congresso norte-americano. Diversos países utilizam-se do instituto, apenas com divergências quanto à sua aplicabilidade e aos seus poderes.

Nos Estados Unidos, inclusive, é interessante assinalar que a possibilidade e a criação de tal órgão investigatório, a despeito de sua importância, não estão preceituadas expressamente na Constituição, embora o Congresso americano o tenha sempre considerado como consequência necessária dos seus poderes.

No direito brasileiro, embora alguns considerassem a sua existência implícita na competência fiscalizadora do Legislativo, o instituto só alcança relevo constitucional com a Carta de 1934, que conferiu à Câmara dos Deputados a faculdade de instituir comissões de inquérito. A Constituição de 1937 omitiu-se quanto a este tipo de comissão, cuja previsão, porém, retornou nos textos Constitucionais posteriores, permanecendo até os dias atuais.

A Constituição Federal de 1988 cuida especificamente do instituto em seu art. 58, parágrafo 3º, desta forma: *"As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."*

E, desde a promulgação da "Constituição cidadã", as comissões parlamentares de inquérito têm sido cada vez mais utilizadas, e sua atuação tem ganhado relevância, tornando-se progressivamente um dos instrumentos de atuação parlamentar mais reconhecidos pela opinião pública em razão de sua eficácia.

Algumas delas, inclusive, tiveram extrema importância no cenário político-jurídico do país, como a comissão de inquérito que culminou com o impedimento do então Presidente da República, Fernando Collor, e a que investigou o chamado "escândalo do orçamento".

Todavia, essa utilização crescente do instituto pelo parlamento tem trazido, como consequência inevitável, diga-se de passagem, questionamentos diversos quanto à sua atuação, principalmente no tocante ao alcance e aos limites dos seus poderes de investigação.

Muitas dessas dúvidas, então, por provocação de terceiros, acabam sendo submetidas ao descortino do Supremo Tribunal Federal, que, no transcorrer dos anos, vem sedimentando sua jurisprudência sobre as mais diversas circunstâncias da atuação dessas comissões parlamentares.

A presente edição de coletânea jurisprudencial da Suprema Corte sobre o tema revela-se, pois, extremamente oportuna e possuidora de utilidade ímpar, visto fornecer um balizamento eficiente aos membros do Poder Legislativo, seja federal, estadual ou municipal, advogados e demais operadores do Direito, da visão clara e eficiente da Alta Corte sobre a abrangência constitucional da atuação das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, entendo que a presente obra revelar-se-á de extrema importância para o aperfeiçoamento dos trabalhos quando da realização de inquéritos parlamentares.

Brasília, em 4 de julho de 2006.

Aldo Rebelo
Presidente da Câmara dos Deputados

Não poderia haver tema mais a propósito do momento vivido pelo nosso País — o Brasil deste início de Terceiro Milênio — que este: a jurisprudência relativa ao Poder Legislativo e, em especial, às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Instrumento investigativo do Legislativo, as CPIs assumem protagonismo exacerbado na cena política, sempre que a vida institucional sai de seu eixo de equilíbrio. Isso ocorreu em diversos momentos de nossa história republicana, em especial nestes anos pós-regime militar, quando o País tem promovido regularmente verdadeira faxina moral em suas instituições.

Fala-se em impunidade — e não há dúvida de que persiste. Mas a verdade é que, apesar disso, jamais, na história do País, atos ilícitos praticados por homens públicos têm vindo com tanta frequência à tona quanto nestas pouco mais de duas décadas de nossa redemocratização.

É expressivo o número de homens públicos que tiveram que se recolher ao ostracismo nesse período, em face de denúncias, quer pela imprensa, quer por CPIs. Algumas chegaram ao Judiciário, gerando efeitos penais; outras esgotaram-se no âmbito político.

As CPIs têm sido o braço punitivo da cidadania, ainda que sujeitas frequentemente a manipulações ou explorações políticas, excessos que invariavelmente colocam em cena o Poder corretivo do Judiciário. Na tentativa de fugir à inquirição, alguns depoentes a ele recorrem em busca de defesa prévia. Em outros casos, parlamentares exorbitam de suas atribuições, submetendo os inquiridos a constrangimentos ou mesmo confundindo suas funções com as de magistrado, pretendendo julgá-los e sentenciá-los.

CPI se destina a apurar fatos relacionados à administração pública. Não constitui instância judiciária. Diante de um fato criminoso, dele deve dar ciência ao Ministério Público, para o encaminhamento judicial cabível. A garantia contra eventuais distorções, dentro do papel institucional que lhe cabe, é do Poder Judiciário.

Em cada um desses momentos em que uma CPI exorbita de seu papel, o Poder Judiciário é chamado a se manifestar — e o faz sempre com clareza e firmeza. Nem sempre, porém, seus atos são compreendidos, já que bem poucos conhecem os meandros da legislação ou têm acesso às razões e aos fundamentos que embasam uma decisão judicial.

A presente publicação reúne algumas dessas manifestações, de inestimável valia não apenas para os assim chamados operadores do Direito mas também para políticos, historiadores, cientistas sociais e cidadãos de um modo geral, interessados em conhecer melhor o funcionamento e o papel das instituições de seu País.

Os textos aqui reunidos não se atêm às CPIs. Tratam também de imunidade parlamentar, censura, relação dos Poderes e questões processuais. O texto introdutório — o voto do Ministro Oliveira Ribeiro, concedendo ao Senador Rui Barbosa o direito de ter seus discursos publicados na imprensa, não obstante a vigência do Estado de Sítio do Governo Floriano Peixoto — é uma preciosidade histórica.

Mostra o comportamento isento e corajoso do STF, em momento em que esteve submetido à truculência da pressões armada. Há, nas considerações do Relator, erudição e sabedoria, úteis não apenas ao estudante, mas aos operadores do Direito e aos homens públicos de um modo geral.

O foco central, no entanto, são as CPIs, instrumento a serviço do Estado Democrático de Direito. Como tal, não podem servir nem aos que lutam contra a transparência na vida pública, nem aos que pretendem transformá-la num espetáculo.

Daí a importância de se tornarem públicas as manifestações aqui reunidas. Elas favorecem a criação, no meio político, acadêmico e judiciário, de uma cultura jurídica, fundamental num país que luta pelo aprimoramento ético e moral de suas instituições e que, por isso mesmo, ainda conviverá por algum tempo com CPIs em pleno protagonismo.

Roberto Busato
Presidente do Conselho Federal da OAB

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| Precedentes históricos | 17 |
| Ciência ao Ministério Público | 20 |
| CPI — direito das minorias | 21 |
| CPI estadual | 22 |
| CPI municipal | 23 |
| Crime de desobediência | 23 |
| Direito ao silêncio | 24 |
| Direito de petição | 28 |
| Exercício da advocacia | 29 |
| Fundamentação da decisão parlamentar | 31 |
| Imunidade material | 33 |
| Intimação para depor | 34 |
| Interceptação telefônica | 35 |
| Limitação do número de CPIs | 36 |
| Magistrado e atuação jurisdicional | 36 |
| Perguntas: limites | 38 |
| Poderes de investigação | 39 |
| Prazo | 43 |
| Princípio da colegialidade | 43 |
| Princípio do contraditório e da ampla defesa | 44 |
| Prisão preventiva | 44 |
| Proteção contra tratamento desumano | 44 |
| Publicidade dos atos | 45 |
| Quebra de sigilo | 46 |
| Questões processuais | 48 |
| <i>Habeas corpus</i> | 48 |
| Mandado de segurança | 51 |
| Reclamação | 53 |
| Quórum | 54 |
| Relatório parcial e final | 54 |
| Reserva de jurisdição | 55 |
| Sigilo das informações | 59 |
| Sigilo profissional | 62 |
| Termo de compromisso | 63 |
| Unilateralidade da investigação parlamentar | 63 |
| Apêndice..... | 65 |
| Decisões Monocráticas..... | 67 |
| Acórdãos..... | 247 |
| Índice Alfabético..... | 899 |
| Índice Numérico..... | 923 |

PRECEDENTES HISTÓRICOS

HABEAS CORPUS 3.536

As imunidades parlamentares estabelecidas no art. 19 da Constituição da República asseguram ao senador da República publicar os seus discursos proferidos no Parlamento, pela imprensa, onde, quando e como lhe convier.

— Vistos, expostos e discutidos os presentes autos de petição de *habeas corpus*, em que é impetrante e paciente o cidadão senador Ruy Barbosa;

Alega o impetrante que, fundado no art. 72, § 22, da Constituição da República, vem impetrar a garantia do *habeas corpus* a fim de poder exercer um dos direitos essenciais e desempenhar um dos principais deveres que lhe tocam por força de seu cargo de senador da República.

Alega também que, tendo pronunciado na sessão de 4 do corrente, no Senado, um discurso de protesto contra o ato do Governo da União, que, infringindo preceitos constitucionais, prorrogou por seis meses o estado de sítio, decretando assim essa medida por toda a sessão anual do Congresso Legislativo, forneceu uma cópia datilográfica da oração que acabava de proferir ao *Imparcial*, folha que se estampa nesta cidade, para ser dado a público nesse jornal e a outros que dela solicitassem provas impressas; mas o 1º delegado auxiliar da Polícia desta cidade, em nome de seu chefe, Dr. Francisco Valladares, declarou ao Sr. Eduardo Macedo Soares, redator de *O Imparcial*, que essa autoridade proíbe a publicação dos debates do Congresso Nacional, que condena à clausura ou reduz aos limites mesquinhos da publicidade oficial, inacessível ao povo, atenta contra os direitos não só do Poder Legislativo, mas também de cada um de seus membros, deputados ou senadores.

E, considerando que o estado de sítio, nos termos em que está instituído no art. 80 da Constituição da República, com os seus limites traçados no § 2º, n. 1 e 2, do mesmo artigo, *ex vi* do art. 19 da mesma Constituição, é inviolável por suas opiniões, palavras e voto, no exercício do mandato, sem atentar contra o preceito constitucional do art. 15, que declara “harmônicos e independentes entre si, como órgãos da soberania nacional, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Considerando que o senador, como representante da soberania nacional, está, na sua qualidade, isento da ação do Poder Executivo, embora o estado de sítio, sob pena de admitir-se uma restrição, uma fiscalização, uma ascendência deste poder contra o outro, com manifesto sacrifício do preceito imperativo do citado art. 13, que instituiu três poderes políticos, independentes e harmônicos entre si, o que é de alta sabedoria e previdência para o equilíbrio do régimen político da federação brasileira;

Considerando que o constrangimento ou a coação de um deputado ou senador no exercício de seu mandato concedido pela soberania nacional, partindo de poder público, “incide evidentemente na hipótese do art. 72, § 22, da Constituição da República, que manda conceder *habeas corpus* ‘sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou abuso de poder’”;

Considerando que o fato de que se queixa o senador impetrante do presente *habeas corpus* “de se achar privado de publicar os seus discursos na imprensa, fora do *Diário Oficial*”, por ato do chefe de Polícia desta cidade, importa em manifesta restrição à sua liberdade de representante da Nação, porque o seu mandato deve ser cumprido em sessões públicas do Parlamento (art. 18 da Constituição), em discursos, pela palavra falada para a Nação que ele representa;

Considerando que neste régimen político a publicidade dos debates do Parlamento é da sua essência, porque todos os poderes políticos surgem da Nação no

exercício de sua soberania, e ela, como comitente do mandato, precisa saber como agem seus representantes;

Considerando finalmente que a publicação dos discursos, restrita à imprensa oficial sob a fiscalização do Executivo, anula a publicidade;

Acordam por estes fundamentos conceder a ordem impetrada, para que seja o impetrante, senador Ruy Barbosa, assegurado no seu direito constitucional de publicar os seus discursos proferidos no Senado, pela imprensa, onde, como e quando lhe convier.

Supremo Tribunal Federal, 6 de maio de 1914. — H. do Espírito Santo, Presidente. — Oliveira Ribeiro, Relator. — M. Murlinho. — Canuto Saraiva. — Leoni Ramos. — Sebastião de Lacerda. — Pedro Lessa. Estando os jornalistas que querem publicar os discursos do Congresso ameaçados de coação ilegal à sua liberdade individual, o caso evidentemente é de *habeas corpus*. — G. Natal. — André Cavalcanti. — J. L. Coelho e Campos, vencido na preliminar. — Pedro Mibielli: — Preliminarmente não tomei conhecimento do recurso, porque a espécie não comporta o recurso extraordinário do *habeas corpus*, adstrito a assegurar a liberdade individual, conforme tenho sempre entendido.

Vencido na preliminar, concedo a ordem impetrada, mas tão-somente para que se declare que, na censura da imprensa que julgo constitucional, na vigência do estado de sítio, não se compreende a dos atos emanados do Congresso Legislativo e dos discursos proferidos pelos senadores e deputados no recinto das respectivas Câmaras.

A censura, na espécie, importaria em grave embaraço do livre exercício de um dos órgãos do aparelho governamental e em uma restrição ao exercício do mandato legislativo, repelida, aliás, categoricamente, em termos preciosos e claros pelo art. 19 da Constituição da República.

O estado de sítio, a interdição temporária de certas garantias individuais, visa exclusivamente assegurar, com eficácia e com medidas prontas e extraordinárias, o livre funcionamento dos órgãos do aparelho governamental, legitimamente constituídos, ameaçados de eminente perigo em seu exercício por uma comoção interna, como na espécie.

Neste ponto de vista constitucional, as medidas tomadas durante o estado de sítio, no intuito de impedir ou reprimir a comoção interna, não podem ser restritivas das prerrogativas dos poderes políticos constitucionais (art. 15 da Constituição da República) e nem atingir o privilégio que, em virtude da função, são conferidos a cada um dos seus órgãos, porque do contrário o estado de sítio não responderia aos seus fins.

Seria antes um fator de embaraço do funcionamento dos Poderes Constitucionais do que um meio extraordinário de lhes assegurar a integridade. — Godofredo Cunha, vencido. Não tomei conhecimento do presente pedido de *habeas corpus* por entender que este não é o remédio hábil para corrigir ou reparar o mal de que se queixa o impetrante.

O preceito do art. 72, § 22, da Constituição deve ser interpretado em termos, e não com a generalidade que a maioria lhe empresta.

É essa a opinião de Lúcio de Mendonça, Conselheiro Lafayette, Howard, Kent, Rossi, Blackstone e outros, os quais provam que o *habeas corpus* é destinado tão somente a proteger a liberdade pessoal, isto é, o poder de franca locomoção: *personal liberty is the power of unrestrained locomotion*.

Este artigo, pela expressão **indivíduo**, circunscreve a disposição à pessoa física. Na hipótese, por exemplo, do art. 80, § 2º, da lei fundamental, só as pessoas

físicas podem ser presas e desterradas, e não as morais, por não serem suscetíveis de prisão ou desterro.

O impetrante e paciente não está coagido em sua liberdade, nem ameaçado de constrangimento ilegal com relação à sua pessoa.

Para conseguir a publicação de seus discursos parlamentares em todos os jornais desta cidade, discursos já publicados no órgão oficial do Congresso Nacional, o *habeas corpus* é, a meu ver, meio inteiramente idôneo.

De meritis, neguei o *habeas corpus* por entender que, na vigência do estado de sítio, o Poder Executivo pode prender e desterrar tanto deputados como senadores, desde que perturbem a ordem pública, pois o art. 80, § 2º, da Constituição não excluiu da prisão e detenção as pessoas que têm mandato legislativo.

Não criou uma isenção, uma imunidade, um privilégio, que seria odioso, para uma determinada classe, para os membros do Congresso Nacional.

O Poder Legislativo já reconheceu que o sítio suspende as imunidades parlamentares.

O Supremo Tribunal não tem absolutamente competência para criar uma restrição que não está expressa na Constituição.

Nos Estados Unidos da América do Norte, os membros do Poder Legislativo não têm absoluta imunidade, pois podem ser presos por traição, felonias ou perturbação da ordem pública. (Constituição Americana, art. 1º, § VI, n. 1).

Pela nossa Constituição, os deputados e senadores podem também ser presos nos tempos normais, no caso de flagrância em crime inafiançável (Constituição, art. 20).

Se um senador ou deputado abandona a tribuna do Parlamento para pregar a revolta ou a revolução, equipara-se, nivela-se a qualquer cidadão, despe-se voluntariamente de suas imunidades, que são inerentes à função. Não se compreende que os que assim procedem sejam juízes em causa própria, juízes e partes ao mesmo tempo. *Salus populi suprema lex esto*.

O estado de sítio, medida de salvação pública, seria completamente inútil se permitisse aos membros do Legislativo a imunidade de subverter a ordem pública.

O Congresso Nacional é o único juiz da declaração ou decretação do sítio pelo Governo Federal.

O Poder Judiciário não pode intervir nas funções governamentais ou políticas do Presidente da República. Só ao Legislativo compete aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Poder Executivo.

“A atribuição de aprovar a declaração do estado de sítio, disse João Barbalho, na sessão do Senado de 1º de junho de 1895, independe da aprovação dos atos do governo e tem por escopo verificar se as condições constitucionais para a decretação do estado de sítio se tenham realmente dado, ou, por outra, se houve realmente motivo para ser decretado o sítio pelo Poder Executivo, mas não visa o exame e apreciação dos atos praticados pelas autoridades durante o sítio.” Salvas as restrições quanto às pessoas, nada inibe o governo de suspender outras garantias, como a da liberdade de imprensa. Tanto o Legislativo como o Executivo podem suspendê-la.

O poder excepcional do governo, em matéria de intervenção, como em matéria de estado de sítio, exercido sob o exame imediato do Poder Legislativo, escapa à intromissão judicial.

O governo nestes casos representa o Parlamento.

A substituição condicional do segundo pelo primeiro resulta da necessidade de assegurar prontamente a defesa interior ou a ordem material da Nação.

Tratando-se, por conseguinte, de ato político ou governamental do Executivo, do qual é único juiz o Legislativo, não tomei conhecimento do pedido, mas, obrigado a pronunciar-me *de meritis*, pelo voto da maioria, neguei o *habeas corpus*.

RECURSO EM HABEAS CORPUS 32.678

Comissões Parlamentares de Inquérito. Comissões Parlamentares. Poderes. Soberania. Atribuição da Comissão e alçada do Poder Judiciário. Competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer do pedido de ordem de *Habeas corpus* em que a Comissão e a apontada como autoridade coatora. Liberdade de inquirição das testemunhas. Sanção contra os que recusam dizer a verdade. Compete ao Supremo Tribunal Federal, e não a juízes singulares, conhecer, originariamente, do pedido de *habeas corpus* em que se aponte como autoridade coatora qualquer das câmaras legislativas ou suas Comissões Parlamentares. São tais comissões o próprio Poder Legislativo e, por motivos de economia e eficiência de trabalho, funcionam com reduzido número de membros. No encargo que lhe está afeto, a comissão de inquérito é tão prestigiosa como o Congresso. Tão soberana como este, dentro dos preceitos constitucionais. Extremadas ficaram, pela Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, atribuições da comissão e competência dos juízes. Determinar diligências, requerer convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indicados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, tudo isso, pelo art. 2º da Lei n. 1.579, é cometido à comissão. Obrigar as testemunhas faltosas a comparecer, cominar-lhes a pena devida, processá-las e puni-las, se houverem omitido a verdade, é da alçada do Judiciário. Limitações à liberdade de inquirição das testemunhas. Perguntas impertinentes. Sanção contra os que recusam dizer a verdade. Indeferimento do pedido de *habeas corpus*. (RHC 32.678, Rel. Min. Mário Guimarães, julgamento em 5-8-53).

MANDADO DE SEGURANÇA 1.959

Mandado de segurança requerido pelo Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro. Desde que se recorre ao Judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se com a excusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4º). Se compete ao Supremo Tribunal conhecer do mandado de segurança contra ato da Mesa de uma Câmara Legislativa, competente também há de ser, por mais forte razão, já que outro tribunal superior a ele não existe, para conhecer do pedido quando o ato impugnado é da própria Câmara. O pretendido direito a um segredo já quebrado não pode ser contraposto ao direito que tem a Câmara de publicar no seu órgão oficial um inquérito realizado no Banco do Brasil, cuja divulgação a maioria dos representantes do povo deliberou como conveniente aos interesses da Nação. Indeferimento da segurança. (MS 1.959, Rel. Min. Luiz Gallotti, julgamento em 23-1-53).

CIÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

“Em que pesem as razões delineadas no presente *habeas corpus*, o deferimento de medida liminar para o trancamento de eventuais inquérito e ação penal não se

justifica, ainda mais quando simplesmente noticiados em reportagens jornalísticas. O trancamento liminar de inquéritos e ações penais em curso — o que não se vislumbra na hipótese dos autos — só é admissível quando verificadas a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou a ausência de elementos indiciários demonstrativos de autoria e prova da materialidade (Nesse sentido: HC 84.776/RS, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* de 28-10-04; HC 80.954, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* de 5-4-02; HC 81.517, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 14-6-02; HC 82.393, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 22-8-03). O exame da alegada inocência do Paciente frente a hipótese de suposto constrangimento ilegal não se coaduna com a via eleita, sendo tal cotejo reservado para processos de conhecimento, aos quais a dilação probatória é reservada. Ademais, o Ministério Público é o órgão competente constitucionalmente para o desempenho da persecução penal e não há nenhum constrangimento ilegal na eventual apreciação de documentos fornecidos ao Procurador-Geral da República pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Prevalece, no caso, o princípio do *in dubio pro societate*, sendo suficiente, para a inauguração do inquérito e promoção da denúncia, a probabilidade de procedência dos fatos em alegada apuração.” (HC 89.398, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgamento em 4-8-06, *DJ* de 15-8-06)

“É preciso esclarecer, porém, que apenas o relatório conclusivo dos trabalhos da CPMI é enviado ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas (art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).” (MS 25.707, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 1º-12-05, *DJ* de 13-12-05)

“A Constituição Federal, no § 3º do seu artigo 58, dispõe que as conclusões da CPI, ‘se for o caso’, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores. Ora, somente a comissão poderá decidir se se verifica, ou não, a hipótese do referido encaminhamento das conclusões, o que não implica, necessariamente, que sejam elas acompanhadas dos documentos sigilosos.” (MS 23.970-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 29-5-01, *DJ* de 5-6-01)

“A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração (...). Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se, no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo.” (...) “Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do auto correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, *DJ* de 6-12-96)

CPI — DIREITO DAS MINORIAS

“Comissão Parlamentar de Inquérito — Direito de oposição — Prerrogativa das minorias parlamentares — Expressão do postulado democrático — Direito impregnado de estatura constitucional — Instauração de inquérito parlamentar e composição da respectiva CPI — Tema que extravasa os limites *interna corporis* das casas legislativas — Viabilidade do controle jurisdicional — Impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar (CF, art. 58, § 3º) — Mandado de segurança concedido. Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito: requisitos constitucionais. O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição

Federal. O direito de investigar — que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) — tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (...). Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (*RTJ 177/229 — RTJ 180/191-193*), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. O estatuto constitucional das minorias parlamentares: a participação ativa, no Congresso Nacional, dos grupos minoritários, a quem assiste o direito de fiscalizar o exercício do poder. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (...) Legitimidade passiva *ad causam* do Presidente do Senado Federal — autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das comissões parlamentares de inquérito.” (MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, DJ de 4-8-06). No mesmo sentido: MS 24.845, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, *Informativo 393*; MS 24.846, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, *Informativo 393*; MS 24.847, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, *Informativo 393*; MS 24.848, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, *Informativo 393*; MS 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, *Informativo 393*.

CPI ESTADUAL

“O Tribunal, por maioria, julgou procedente pedido (...) para declarar inconstitucionais o trecho ‘só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e’, constante do § 1º do art. 34, e o inciso I do art. 170, ambos da XII Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que estabelecem, como requisito à criação de comissão parlamentar de inquérito, a aprovação do respectivo requerimento em Plenário. (...) asseverou-se que os requisitos indispensáveis à criação de comissões parlamentares de inquérito encontram-se dispostos no art. 58, § 3º, da CF, preceito de observância compulsória pelas casas legislativas estaduais (princípio da simetria). Desse modo, entendeu-se que a criação de CPI independe de deliberação plenária, sendo bastante a apresentação do requerimento de 1/3 dos membros da Assembléia Legislativa ao seu Presidente, somada aos demais requisitos constitucionais.” (ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 1º-8-06, *Informativo 434*).

“A Câmara do Distrito Federal ombreia, sob o ângulo da atuação, com as Assembléias Legislativas, tendo-se, em linhas gerais, simples distinção de nomenclaturas.” (ACO 796-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 19-8-05, DJ de 26-8-05)

“Observância obrigatória, pelos Estados-Membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na Constituição

Federal de 1988. Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de *checks-and-counterchecks* adotado pela Constituição Federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos Estados-Membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes. Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição.” (ACO 730, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 22-9-04, *DJ* de 11-11-05)

“Ação cível originária. Competência do Supremo Tribunal Federal. Conflito federativo. Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Mandado de segurança impetrado pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro contra a recusa, pelo Banco Central do Brasil, em atender pedido de dados protegidos por sigilo bancário. Impetração dirigida ao Supremo Tribunal Federal e autuada como ação cível originária, com fundamento no art. 102, *f*, da Constituição Federal. Questão de ordem resolvida para declarar competente o STF para julgar a impetração.” (ACO 730-QO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 26-8-04, *DJ* de 1º-10-04)

“A possibilidade de criação de CPI se não duvida, nem discute; é tranqüila; sobre todo e qualquer assunto? Evidentemente, não; mas sobre todos os assuntos de competência da Assembléia; assim, Câmara e Senado podem investigar questões relacionadas com a esfera federal de governo; tudo quanto o Congresso pode regular, cabe-lhe investigar; segundo Bernard Schwartz, o poder investigatório do Congresso se estende a toda a gama dos interesses nacionais a respeito dos quais ele pode legislar, “it may be employed over the Whole range of the national interests concerning which the Congress may legislate or decide” (*A Commentary on the Constitution of the United States*, 1963, I, n. 42, p. 126).

O mesmo vale dizer em relação às CPIs estaduais; seu raio de ação é circunscrito aos interesses do estado; da mesma forma quanto às comissões municipais, que hão de limitar-se às questões de competência do município (HC 71.039, voto do Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-12-96, *DJ* de 6-12-96).

CPI MUNICIPAL

“Constitucionalidade do art. 12 da Constituição gaúcha, que assegura às câmaras municipais, no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, a prerrogativa de solicitarem informações aos órgãos da administração direta e indireta, situados no respectivo município.” (ADI 1.001, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 8-8-02, *DJ* de 21-2-03)

“Comissão parlamentar de inquérito instaurada pela Câmara Municipal. Não se lhe aplica o disposto no artigo 3º da Lei n. 1.579/52 e artigo 218 do Código de Processo Penal, para compelir estranhos a sua órbita de indagação.” (RE 96.049, Rel. Min. Oscar Corrêa, julgamento em 30-6-83, *DJ* de 19-8-83)

CRIME DE DESOBEDIÊNCIA

“Têm-se que o tipo do crime de desobediência é formado pelo núcleo “desobedecer” e pelos elementos “ordem legal” e “funcionário público”. Desobedecer significa não acatar, desatender, não cumprir ordem legal de funcionário público, situação ausente na hipótese ora examinada. A segunda decisão prolatada monocraticamente pelo Relator afirmou a legalidade da convocação, nos termos em que esta se deu, por ter justificativa diversa da primeira, e assim, firmou-se no

sentido de que o paciente deveria comparecer a esta segunda convocação. Isto posto, não havia nada que desobrigasse o paciente a comparecer ao depoimento marcado, tampouco a convocação descumpriu ordem do Supremo Tribunal Federal. Assim, não vislumbrando a prática de ilícito penal pelos parlamentares Representados, manifesto-me pelo arquivamento dos autos. A manifestação do titular da ação penal é irrecusável.” (Pet 3.550, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 25-4-06, *DJ* de 3-5-06)

DIREITO AO SILÊNCIO

“Não obstante a possível dúvida a respeito do teor da convocação do paciente, se lhe formaliza ou não a condição de investigado, pode-se inferir que é esta a condição que lhe advém das notícias veiculadas pela imprensa (...). Nesse sentido, HC n. 86.232-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* de 22-8-05. Além disso, não menos aturada e firme a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a garantia constitucional contra auto-incriminação se estende a todas as pessoas sujeitas aos poderes instrutórios das Comissões Parlamentares de Inquérito, assim aos indiciados mesmos, ou, *recte*, envolvidos, investigados, ou suspeitos, como às que ostentem a só qualidade de testemunhas, *ex vi* do art. 406, I, do Código de Processo Civil, cc. art. 3º do Código de Processo Penal e art. 6º da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952.” (HC 88.703-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 8-5-06, *DJ* de 12-5-06)

“Ressalto (...) que o Supremo Tribunal Federal vem concedendo liminares em *habeas corpus* para afirmar a garantia contra a auto-incriminação. É, no entanto, necessário registrar que o Tribunal o faz na exata medida para não permitir que, sob a proteção de ordem concedida preventivamente, testemunhas convocadas para prestar depoimentos em CPI se eximam de seu dever legal (cf. despacho do Ministro Sepúlveda Pertence no HC 80.868, *DJ* de 20-4-01). Ciente do entendimento da Corte, tenho registrado minha posição, no sentido de que a expedição de salvo-conduto não é requisito único para o exercício da garantia constitucional contra a auto-incriminação. Essa garantia pode ser invocada a qualquer momento, sem que se exija do cidadão qualquer título judicial.” (HC 88.182, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 7-3-06, *DJ* de 13-3-06)

“Quero dizer: não tenho como razoável a presunção de que uma instituição parlamentar que se investe numa das dimensões da judicatura venha a forçar qualquer depoente a se privar do desfrute de direitos e garantias conferidos a ele, depoente, pelo ordenamento jurídico. Avultando, dentre tais situações jurídicas ativas, o direito constitucional da não-auto-incriminação. Que se traduz, sabidamente, na faculdade de alguém não produzir provas contra si mesmo, ainda que para isso tenha que optar pelo silêncio puro e simples. O silêncio como relevante aspecto da própria garantia constitucional da ampla defesa. (...) Daqui se percebe que não basta reconhecer à paciente a titularidade dos direitos e garantias por ela invocados, para que se lhe conceda a liminar requerida. Isso porque essa requestada concessão depende de pressupostos constitucionais que, no caso, e num juízo sumário que é próprio dos provimentos cautelares, não me parecem ocorrentes.” (HC 88.163-MC, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 6-3-06, *DJ* de 14-3-06)

“O direito ao silêncio, que assegura a não-produção de prova contra si mesmo, constitui pedra angular do sistema de proteção dos direitos individuais e materializa uma das expressões do princípio da dignidade da pessoa humana. Como se sabe, na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais. O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentários ao art. 1º da Constituição alemã, afirma Günther

Dürig que a submissão do homem a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (*rechtliches Gehör*) e fere o princípio da dignidade humana [*Eine Auslieferung des Menschen an ein staatliches Verfahren und eine Degradierung zum Objekt dieses Verfahrens wäre die Verweigerung des rechtlichen Gehörs.*] (Maunz-Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, Band I, München, Verlag C.H.Beck, 1990, II 18). A premissa acima é suficiente a fazer incidir, automaticamente, a essência dos direitos argüidos na impetração. E se há justo receio de serem eles infringidos, deve-se deferir aos pacientes o necessário salvo-conduto que evite possível constrangimento: não se trata de afirmar que ele ocorrerá, ou ocorreria — até porque, como ressaltado pelo Min. Celso de Mello na decisão liminar do MS n. 25.617, é de pressupor que o conhecimento e a consciência próprias à formação jurídica dos parlamentares que compõem a direção dos trabalhos da CPMI não ‘permitiria que se consumassem abusos e que se perpetrassem transgressões’ aos direitos dos depoentes ou às prerrogativas profissionais dos seus defensores técnicos —, mas, infelizmente, eventos de passado recente, e de público conhecimento, indicam a oportunidade e a necessidade de acautelar qualquer ocorrência.” (HC 87.971-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 13-2-06, *DJ* de 21-2-06). No mesmo sentido: HC 88.553-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 19-4-06, *DJ* de 25-5-06.

“Há uma quarta regra. Está no art. 208 do CPP. Ela determina que não se tomará o compromisso de dizer a verdade do cônjuge e parentes referidos do art. 206. Por último, observe-se que somente ao acusado a lei assegura o ‘direito de permanecer calado e não responder perguntas que lhe forem formuladas’ (CPP, art. 186).” (HC 86.355-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática proferida pelo Presidente Min. Nelson Jobim, julgamento em 25-7-05, *DJ* de 2-8-05)

“(…) é firme jurisprudência desta Corte no sentido de que a garantia contra a auto-incriminação (art. 5º, inc. LXIII, da Constituição Federal) se estende a todas as pessoas sujeitas aos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, assim às que ostentem qualidade de testemunhas, como aos indiciados mesmos, ou, recte, envolvidos ou suspeitos (v.g., HC 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, in *RTJ* 172/929-930; HC 78.814 e HC 83.648, Rel. Min. Celso de Mello. Cf., ainda, Ovidio Rocha Barros Sandoval, ‘CPI ao Pé da Letra’, Campinas, Ed. Millennium, 2001, pp. 64-66, n. 58). De tal garantia decorrem, para a pessoa objeto de investigação, e, até, para testemunha, os seguintes direitos: a) manter silêncio diante de perguntas cuja resposta possa implicar auto-incriminação; b) não ser presa em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), nem tampouco de falso testemunho (art. 342 do mesmo Código); e c) não ter o silêncio interpretado em seu desfavor.” (HC 84.214-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 23-4-04, *DJ* de 29-4-04)

“No *habeas*, veiculou-se pedido único, ou seja, de serem os pacientes ouvidos na condição de investigados, sem prestar compromisso, pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, expedindo-se salvo-conduto em caso de prisão por falso testemunho. Veja-se o contido no item 2 da decisão de folha 34 a 36: ‘(...) O preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado. Cumpre interpretar o preceito como revelador de garantia constitucional do cidadão, não se limitando à figura do preso. Esse dispositivo suplantou o previsto no artigo 186 do Código de Processo Penal, segundo o qual o silêncio do acusado pode se mostrar contrário aos próprios interesses. Conforme precedente desta Corte, contido na Revista Trimestral de Jurisprudência n. 180/1.125, a norma instrumental e material não foi recepcionada pela Constituição de 1988. Salta aos olhos a incompatibilidade do trato da matéria

presente o Código de Processo Penal, editado em pleno regime de exceção — Estado Novo —, e os novos ares constitucionais advindos com a Carta Popular de 1988 — que Ulysses Guimarães apontou como ‘cidadã’ —, enfática quanto aos direitos dos cidadãos em geral.” (HC 83.703, voto do Min. Marco Aurélio, julgamento em 18-12-03, DJ de 23-4-04)

Vide nova redação do artigo 186 do CPP.

“Tenho enfatizado, em decisões proferidas no Supremo Tribunal Federal, a propósito da prerrogativa constitucional contra a auto-incriminação (RTJ 176/805-806, Rel. Min. Celso de Mello), e com apoio na jurisprudência prevalecente no âmbito desta Corte, que assiste, a qualquer pessoa, regularmente convocada para depor perante comissão parlamentar de inquérito, o direito de se manter em silêncio, sem se expor — em virtude do exercício legítimo dessa faculdade — a qualquer restrição em sua esfera jurídica, desde que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas, possam acarretar-lhe grave dano (*Nemo tenetur se deteger*). É que indiciados ou testemunhas dispõem, em nosso ordenamento jurídico, da prerrogativa contra a auto-incriminação, consoante tem proclamado a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (RTJ 172/929-930, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 78.814/PR, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Cabe enfatizar que o privilégio contra a auto-incriminação — que é plenamente invocável perante as comissões parlamentares de inquérito (Nelson de Souza Sampaio, *Do Inquérito Parlamentar*, pp. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas; José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, pp. 65 e 73, 1999, Ícone Editora; Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 3, pp. 126-127, 1992, Saraiva, v.g.) — traduz direito público subjetivo, de estatura constitucional, assegurado a qualquer pessoa pelo art. 5º, inciso LXIII, da nossa Carta Política. Convém assinalar, neste ponto, que, ‘embora aludindo ao preso, a interpretação da regra constitucional deve ser no sentido de que a garantia abrange toda e qualquer pessoa, pois, diante da presunção de inocência, que também constitui garantia fundamental do cidadão (...), a prova da culpabilidade incumbe exclusivamente à acusação’ (Antônio Magalhães Gomes Filho, *Direito à Prova no Processo Penal*, p. 113, item n. 7, 1997, RT...). É por essa razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu esse direito também em favor de quem presta depoimento na condição de testemunha, advertindo, então, que ‘não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la’ (RTJ 163/626, Rel. Min. Carlos Velloso). Com o explícito reconhecimento dessa prerrogativa, constitucionalizou-se, em nosso sistema jurídico, uma das mais expressivas conseqüências derivadas da cláusula do *due process of law*. Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, ou não, a condição formal de indiciado, possui, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer em silêncio, consoante reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 141/512, Rel. Min. Celso de Mello). Esse direito, na realidade, é plenamente oponível ao Estado, a qualquer de seus Poderes e aos seus respectivos agentes e órgãos. Atua, nesse sentido, como poderoso fator de limitação das próprias atividades de investigação e de persecução desenvolvidas pelo Poder Público (Polícia Judiciária, Ministério Público, Juizes, Tribunais e Comissões Parlamentares de Inquérito, por exemplo). (...) Na realidade, ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal (HC 80.530-MC/PA, Rel. Min. Celso de Mello). (...) O direito de o indiciado/acusado (ou testemunha) permanecer em silêncio — consoante proclamou a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em *Escobedo v. Illinois* (1964) e, de maneira mais incisiva, em *Miranda v. Arizona* (1966) — insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E esse direito ao silêncio inclui, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o depoente

negar, ainda que falsamente, perante a autoridade policial, judiciária ou legislativa, a prática de qualquer infração penal. (...) Cabe enfatizar, por necessário — e como natural decorrência dessa insuprimível prerrogativa constitucional —, que nenhuma conclusão desfavorável ou qualquer restrição de ordem jurídica à situação individual da pessoa que invoca essa cláusula de tutela pode ser extraída de sua válida e legítima opção pelo silêncio. Daí a grave — e corretíssima — advertência de Rogério Lauria Tucci (*Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro*, p. 396, 1993, Saraiva), para quem o direito de permanecer calado ‘não pode importar desfavorecimento do imputado, até mesmo porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito, expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem’. (...) No sistema jurídico brasileiro, não existe qualquer possibilidade de o Poder Público (uma comissão parlamentar de inquérito, p. ex.), por simples presunção ou com fundamento em meras suspeitas, reconhecer, sem prévia decisão judicial condenatória irreversível, a culpa de alguém. Na realidade, os princípios democráticos que informam o modelo constitucional consagrado na Carta Política de 1988 repelem qualquer comportamento estatal que transgrida o dogma de que não haverá culpa penal por presunção, nem responsabilidade criminal por mera suspeita.” (HC 83.622-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello, julgamento em 13-10-03, *DJ* de 21-10-03). No mesmo sentido: HC 79.589, Rel. Min. Octávio Gallotti, julgamento em 5-4-00, *DJ* de 6-10-00.

“Ao contrário do que sucede com o direito ao silêncio — em relação ao qual, só o depoente é quem pode identificar o risco da auto-incriminação da resposta a certas indagações (cf. HC 79.244, medida liminar, Pertence, *DJ* de 6-5-99) — no que toca a caber ou não determinada pergunta no âmbito material da investigação parlamentar, não creio possível erigir o particular intimado a depor no âmbito das limitações de uma comissão do Congresso Nacional: aí, o controle jurisdicional há de fazer-se *a posteriori*, caso posta a controvérsia sobre questão concreta. De resto, o que a petição pode indicar como matéria de provável questionamento estranho ao objeto da CPI é a atinente às relações entre suas empresas e a Sudam: trata-se, contudo, nos termos da impetração mesma, de fatos a respeito dos quais será possível a invocação do privilégio constitucional contra a auto-incriminação. É dizer que, ao recusar-se a responder a dada indagação — não porque entenda que possa a resposta servir à própria inculpação, mas por entender impertinente a pergunta ao objeto da CPI — o depoente assume o risco de sua postura. Continua atual a respeito o assentado pelo Tribunal no acórdão denegatório do HC 32.678, 5-8-53, bem resumido no voto do Relator, o saudoso Ministro Mário Guimarães – Revista Forense 151/375, 380: ‘Se as perguntas forem impertinentes, o paciente não é obrigado a respondê-las. Nem perante os magistrados são os réus ou testemunhas obrigados a responder a todas as questões. Mas certo deve estar que não é o seu arbítrio o juiz dessa impertinência. Para castigá-lo do silêncio, em face de perguntas legais, comina a lei a pena de um a três anos de prisão, além da multa.’ Nesses termos, defiro em parte a liminar para assegurar aos pacientes, perante a CPI referida, o direito a silenciar a respeito de tudo quanto entendam que os possa incriminar, sem que, por isso, sejam presos ou ameaçados de prisão.” (HC 80.868-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 16-4-01, *DJ* de 20-4-01)

“O privilégio contra a auto-incriminação — que é plenamente invocável perante as comissões parlamentares de inquérito — traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera

jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio — enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) — impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado. Ninguém pode ser tratado como culpado, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, sem que exista, a esse respeito, decisão judicial condenatória transitada em julgado. O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, consagra uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário.” (HC 79.812, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 8-11-00, *DJ* de 16-2-01). No mesmo sentido: HC 83.357, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 3-3-04, *DJ* de 26-3-04; HC 80.584, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 8-3-01, *DJ* de 6-4-01; HC 80.530-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 8-11-00, *DJ* de 14-11-00.

“Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais — e não maior que o dessas —, a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados. Não importa que, na CPI — que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar —, a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir a imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos”. Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão.” (HC 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23-2-00, *DJ* de 24-3-00)

“Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la.” (HC 73.035, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 13-11-96, *DJ* de 19-12-96)

“A comissão parlamentar de inquérito (...) tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como (...) inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1.579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento 7-4-94, *DJ* de 6-12-96)

DIREITO DE PETIÇÃO

“Ora, a simples menção de pessoas em depoimento prestado perante autoridades, judicial, administrativa ou política, não caracteriza a informação protegida pelo remédio jurídico-processual, de natureza constitucional, destina-

do a garantir, a favor da pessoa interessada, o exercício do direito de acesso aos registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como a sua retificação ou complementação. Entender de forma diversa possibilitaria que qualquer indivíduo referido em depoimento tenha acesso aos autos de processo sigiloso, o que resultaria na mitigação desse qualificativo. É certo, entretanto, que, advindo qualquer prejuízo no uso dessas informações, estará a pessoa legitimada a requerer o que de direito pelos meios cabíveis.” (HD 71, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 6-12-05, *DJ* de 15-12-05)

“O direito de petição, o direito de obter informações consubstanciam garantias constitucionais e nenhuma autoridade pode, sem desrespeito à Carta da República, arvorar-se em detentora do odioso privilégio de menosprezá-los. Defiro a liminar, compelindo, com isso, sob o ângulo da prevalência do ordenamento jurídico, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico a expedir certidão sobre o envolvimento, na citada Comissão, do Impetrante, assentando os dados de fato coligidos e formalizados em documentos — atas e relatórios — que lhe digam respeito.” (MS 23.674-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 29-5-00, *DJ* de 5-6-00)

EXERCÍCIO DA ADVOCACIA

“Conforme se decidiu em precedente citado na impetração, ‘o exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por comissão parlamentar de inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor — ou para submeter-se ao procedimento da acareação — traduz prerrogativa indisponível do advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cercado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato’ (MS 25.617-MC, desp., Celso de Mello, *DJ* de 3-11-05). Assim, defiro o pedido de medida liminar para sejam resguardados os direitos previstos no artigo 7º da Lei 8.906/94, observada a suspensão da eficácia da expressão ‘ou desacato’ — constante no § 2º da norma referida —, de acordo com o que decidido no julgamento da ADI 1.127-MC (Pleno, Brossard, *RTJ* 178/67).” (MS 25.923-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 3-4-06, *DJ* de 7-4-06)

“A participação do advogado perante a comissão parlamentar de inquérito. Impende assinalar, de outro lado, tendo em vista o pleito deduzido em favor do ora paciente — no sentido de que se lhe assegure o direito de ser assistido por seu advogado e de com este comunicar-se durante o curso de seu depoimento perante a ‘CPMI dos Correios’ —, que cabe, ao advogado, a prerrogativa, que lhe é dada por força e autoridade da lei, de velar pela intangibilidade dos direitos daquele que o constituiu como patrono de sua defesa técnica, competindo-lhe, por isso mesmo, para o fiel desempenho do *munus* de que se acha incumbido, o exercício dos meios legais vocacionados à plena realização de seu legítimo mandato profissional. O advogado — ao cumprir o dever de prestar assistência técnica àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado — converte a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. Qualquer que seja o espaço institucional de sua atuação (Poder Legislativo, Poder Executivo ou Poder Judiciário), ao advogado incumbe neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias jurídicas — legais ou constitucionais —

outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, a prerrogativa contra a auto-incriminação e o direito de não ser tratado, pelas autoridades públicas, como se culpado fosse, observando-se, desse modo, as diretrizes, previamente referidas, consagradas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Se, não obstante essa realidade normativa que emerge do sistema jurídico brasileiro, a Comissão Parlamentar de Inquérito — ou qualquer outro órgão posicionado na estrutura institucional do Estado — desrespeitar tais direitos que assistem à generalidade das pessoas, justificar-se-á, em tal específica situação, a intervenção, sempre legítima, do advogado, para fazer cessar o ato arbitrário ou, então, para impedir que aquele que o constituiu culmine por auto-incriminar-se. O exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por comissão parlamentar de inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor traduz prerrogativa indisponível do advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cerceado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato.” (HC 88.015-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 14-2-06, *DJ* de 21-2-06)

“Episódios recentes contudo ocorridos no âmbito de Comissões Parlamentares de Inquérito, de que resultaram graves e injustas restrições ao exercício, por advogados, das prerrogativas profissionais de que se acham investidos, por efeito do art. 7º da Lei n. 8.906/94, tornam prudente o acolhimento da postulação cautelar ora deduzida pelo Conselho Seccional da OAB/DF, a quem assiste plena legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo, na condição de substituto processual (*RTJ* 150/104 – *RTJ* 165/714), em defesa ‘dos interesses de seus membros...’ (CF, art. 5º, inciso LXX), notadamente em tema de proteção e preservação da integridade das prerrogativas profissionais dos advogados.” (MS 25.617-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-10-05, *DJ* de 3-11-05)

“O fato irrecusável é um só: assiste plena legitimidade jurídico-legal ao advogado, quando pretende seja-lhe garantido o exercício das prerrogativas jurídicas asseguradas pelo Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94), notadamente aquelas que outorgam, a esse profissional, determinados direitos, tais como o de ‘reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer (...) autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento’ (art. 7º, XI), ou o de ‘falar, sentado ou em pé, em (...) órgão (...) do Poder Legislativo’ (art. 7º, XII), ou o de comunicar-se, pessoal e diretamente, com o seu cliente (sem, no entanto, poder substituí-lo, como é óbvio, no depoimento, que constitui ato personalíssimo), para adverti-lo de que lhe assiste o direito de permanecer em silêncio, fundado no privilégio jurídico contra a auto-incriminação, ou o de opor-se a qualquer ato arbitrário ou abusivo cometido, contra o seu cliente, por membros da CPI, inclusive naquelas hipóteses em que, no curso do depoimento, venha a ser eventualmente exibida prova de origem ilícita. A presença do advogado, nesse contexto, reveste-se de alta significação, pois, no desempenho de seu ministério privado, incumbe-lhe promover a intransigente defesa da ordem jurídica sobre a qual se estrutura o Estado democrático de direito.” (MS 24.118-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-10-01, *DJ* de 6-11-01)

“Como tenho afirmado em casos anteriores, ao conferir às CPIs ‘os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 58, § 3º), a Constituição impôs ao órgão parlamentar as mesmas limitações e a mesma submissão às regras do devido processo legal a que sujeitos os titulares da jurisdição. Entre umas e

outras, situam-se com relevo as prerrogativas elementares do exercício da advocacia, outorgadas aos seus profissionais em favor da defesa dos direitos de seus constituintes. Esse o quadro, defiro, em termos, a liminar, para determinar à autoridade coatora que assegure aos advogados dos inquiridos pela CPI, nas sessões que vem realizando no Estado de Alagoas, o exercício regular do direito à palavra, na conformidade do art. 7º, X e XI, da Lei 8.906/94.” (MS 23.684-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento 4-5-00, *DJ* de 10-5-00)

“A Comissão Parlamentar de Inquérito, como qualquer outro órgão do Estado, não pode, sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis da República, impedir, dificultar ou frustrar o exercício, pelo advogado, das prerrogativas de ordem profissional que lhe foram outorgadas pela Lei n. 8.906/94. O desrespeito às prerrogativas — que asseguram, ao advogado, o exercício livre e independente de sua atividade profissional — constitui inaceitável ofensa ao estatuto jurídico da advocacia, pois representa, na perspectiva de nosso sistema normativo, um ato de inadmissível afronta ao próprio texto constitucional e ao regime das liberdades públicas nele consagrado. Medida liminar deferida.” (MS 23.576-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-11-99, *DJ* de 7-12-99)

FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO PARLAMENTAR

“A jurisprudência firmada pela Corte, ao propósito do alcance da norma prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, já reconheceu a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito o poder de decretar quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, desde que o faça em ato devidamente fundamentado, relativo a fatos que, servindo de indício de atividade ilícita ou irregular, revelem a existência de causa provável, apta a legitimar a medida, que guarda manifestíssimo caráter excepcional (MS n. 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello; MS n. 23.466/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MS n. 23.619/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti; MS n. 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello; etc.). Não é lícito, pois, a nenhuma delas, como o não é sequer aos juízes mesmos (CF, art. 93, IX), afastar-se dos requisitos constitucionais que resguardam o direito humano fundamental de se opor ao arbítrio do Estado, o qual a ordem jurídica civilizada não autoriza a, sem graves razões, cuja declaração as torne suscetíveis de controle jurisdicional, devassar registros sigilosos alheios, inerentes à esfera da vida privada e da intimidade pessoal.” (MS 25.966-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 17-5-06, *DJ* de 22-5-06)

“É indubitoso que, ao poder instrutório das CPIs, hão de aplicar-se as mesmas limitações materiais e formais oponíveis ao poder instrutório dos órgãos judiciais. Limitação relevantíssima dos poderes de decisão do juiz é a exigência de motivação, hoje, com hierarquia constitucional explícita — CF, art. 93, IX: (...). A exigência cresce de tomo quando se trata, como na espécie, de um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção de prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas. De resto, se se cogita de CPI, a escrupulosa observância do imperativo constitucional de motivação serve ainda a viabilizar o controle jurisdicional de conter-se a medida nos limites materiais de legitimidade da ação da comissão, em particular, os derivados de sua pertinência ao fato ou fatos determinados, que lhe demarcam os lindes da investigação.” (MS 25.281-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 9-3-05, *DJ* de 15-3-05)

“A fundamentação exigida das comissões parlamentares de inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos investidos do ofício judicante. Requer-se que constem da deliberação as razões pelas quais veio a ser determinada a medida.” (MS 24.749, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 29-9-04, *DJ* de 5-11-04). No mesmo sentido: MS 23.716, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 4-4-01, *DJ* de 18-5-01; MS 23.556, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 14-9-00, *DJ* de 7-12-00.

“A fundamentação deve acompanhar o ato submetido à deliberação da CPI, sendo inviáveis argumentações outras expostas no curso do mandado de segurança.” (MS 23.882, Rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 31-10-01, *DJ* de 1º-2-02). No mesmo sentido: MS 23.851, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 26-9-01, *DJ* de 21-6-02; MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00.

“Impetrado o mandado de segurança, na espécie, o limite de exame da matéria fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo que adotou. Não é possível em mandado de segurança discutir seu merecimento, para, a partir daí, julgar suficiente a fundamentação do ato impugnado. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de provas e fatos. Incumbe apreciar é se a decisão foi tomada com base em provas; não, porém, a qualidade dessas provas documentais e testemunhais.” (MS 23.835, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 25-10-01, *DJ* de 1º-8-03). No mesmo sentido: MS 24.028, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 22-11-01, *DJ* de 1º-3-02.

“Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por comissão de inquérito parlamentar (assim, entre outros, nos MMSS 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa.” (MS 23.843, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 10-10-01, *DJ* de 1º-8-03). No mesmo sentido: MS 24.135, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 3-10-02, *DJ* de 6-6-03; MS 24.217, Rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 28-08-02, *DJ* de 18-10-02; MS 23.851, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 26-9-01, *DJ* de 21-6-02; MS 24.029, Rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 3-10-01, *DJ* de 22-3-02; MS 23.860, Rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 31-10-01, *DJ* de 1-2-02; MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-2-01; MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00.

“Uma coisa é o fundamento político ou jurídico de uma decisão. Outra é não ter fundamento algum. O que se exige é a fundamentação de uma decisão. O que não se permite é a decisão arbitrária, porque sem fundamentação. No mesmo MS 23.446-6, fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas. Disse não se poder ‘(...) fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões (...) Não se pode pretender (...) que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma contextura, a mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário. (...) O procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial.

(...)'. A fundamentação da decisão política se encontra em qualquer peça ou momento do procedimento. Pode se encontrar no próprio projeto, no requerimento, na indicação, no parecer e na emenda — que são os tipos de proposições parlamentares. Pode decorrer do debate quando da votação da matéria. O certo é que as decisões parlamentares não estão sujeitas às regras que disciplinam as decisões judiciais que impõem relatório, fundamentos e dispositivo (CPC, art. 458). O procedimento parlamentar é outro. O procedimento de tomada de decisões é outro. Logo, não se lhe aplica as regras de processo judicial, que é diverso. No entanto, não se conclua que a decisão parlamentar possa ser arbitrária e sem nenhum fundamento.” Não se confunda inexistência de fundamentação com topologia da fundamentação. Para as decisões judiciais, a lei impõe uma topologia própria e específica para os seus fundamentos. Não é o caso das decisões parlamentares. A localização dos fundamentos pode e é difusa. Os fundamentos podem se encontrar em diversos *locus* do processo decisório. É o caso dos autos.” (MS 23.575-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 16-12-99, *DJ* de 1º-2-00)

“Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à comissão parlamentar de inquérito — quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça — demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos — considerada a remissão a eles feita — passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou.” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00)

“Alega-se ainda que a fundamentação conter-se-ia no próprio requerimento de criação da CPI ou nas sessões públicas: aí, *data venia*, na melhor das hipóteses, se está a confundir a motivação — que é a expressa indicação dos motivos determinantes da decisão — com a existência deles. São conceitos de todo distintos.” (MS 23.466-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 25-6-99, *DJ* de 1º-7-99)

IMUNIDADE MATERIAL

“Essa mesma orientação (...) exposta, em lapidar abordagem do tema, pelo saudoso e eminente Raul Machado Horta (*Estudos de Direito Constitucional*, pp. 597/598, item n. 3, 1995, Del Rey), que assim analisou a matéria em questão, examinando-a sob a perspectiva da responsabilidade civil: ‘(...) A inviolabilidade abrange os discursos pronunciados, em sessões ou nas comissões, os relatórios lidos ou publicados, e assim os votos proferidos pelos Deputados ou Senadores. Protege o congressista ou parlamentar pelos atos praticados na comissão parlamentar de inquérito. (...)’” (AI 473.092, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 7-3-05, *DJ* de 28-3-05)

“O Supremo Tribunal Federal tem acentuado que a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o congressista em todas as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria casa legislativa (*RTJ* 131/1039 – *RTJ* 135/509 – *RT* 648/318), ou, com maior razão, quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional (*RTJ* 133/90). O depoimento prestado por membro do Congresso Nacional a uma comissão parlamentar de inquérito está protegido

pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho do seu mandato, especialmente quando a narração dos fatos — ainda que veiculadora de supostas ofensas morais — guarda íntima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar.” (Inq 681-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 9-3-04, *DJ* de 22-4-94)

“Queixa-crime contra Deputado Federal por crimes de calúnia e injúria, resultantes da divulgação de voto proferido em Comissão Parlamentar de Inquérito. Fato ocorrido à época em que o querelado exercia mandato de Deputado Estadual. (...) Manifestação associada ao exercício do mandato parlamentar, protegida pela imunidade material.” (Inq 1.955, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 13-8-03, *DJ* de 26-9-03). No mesmo sentido: Inq 1.739, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 26-3-03, *DJ* de 9-5-03; Inq 655, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 1º-7-02, *DJ* de 29-8-03.

INTIMAÇÃO PARA DEPOR

“Ao contrário do que sucede com as convocações emanadas de comissões parlamentares de inquérito, em que as pessoas — além de intimadas a comparecer, sob pena de condução coercitiva — estão obrigadas a depor, quando arroladas como testemunhas (ressalvado, sempre, em seu benefício, o exercício do privilégio constitucional contra a auto-incriminação), cumpre observar que tais conseqüências não se registram, no plano jurídico, se se tratar, como na espécie, de mero convite formulado por Comissão Permanente do Senado Federal, que não dispõe dos poderes de coerção atribuídos a uma CPI.” (HC 88.189-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 7-3-06, *DJ* de 14-3-06)

“No que concerne à alegação de que o paciente não dispõe de condições financeiras para se deslocar até a CPI, verifico a presença do *fumus boni iuris*. É que não me parece, em princípio, lícito que o paciente seja obrigado a arcar com as despesas de viagem, suas e do advogado, quando o art. 222 do Código de Processo Penal lhe garante o direito de ser ouvido na comarca do seu domicílio. Aliás, o teor do art. 2º da Lei 1.579/1952 é no sentido de que, se necessário, são os membros da CPI que poderão transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença, e não o contrário. Penso, porém, que a regra do art. 222 do Código de Processo Penal não é absoluta, desde que existam fundadas razões para o deslocamento da testemunha até o local onde deva depor. Os custos de tal deslocamento, contudo, devem correr por conta do órgão que a convocou. (...) No presente caso, além de ter sido descumprido o procedimento do art. 222 do Código de Processo Penal, sem a necessária justificativa, não foram oferecidos ao paciente e seu defensor os meios necessários ao atendimento da convocação, sendo certo que a condução coercitiva prevista no art. 218 do Código de Processo Penal pressupõe a regular intimação da testemunha (no caso, nos termos do art. 222), o que não ocorreu. (...) Do exposto, defiro parcialmente a liminar, para permitir ao paciente que deixe de atender à convocação da CPI do Tráfego de Armas, da forma como consta do Ofício 779/05-P, facultada à CPI a renovação da intimação, desde que obedecidos os ditames legais.” (HC 87.230-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 22-11-05, *DJ* de 28-11-05)

“Relativamente à intimação de folha 28, observe-se havê-la recebido o profissional da advocacia que, tudo indica, assiste ao paciente, lançando o ‘ciente’. Quanto à ressalva feita, não é necessária a outorga de poderes especiais para tal recebimento.” (HC 87.214, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 17-11-05, *DJ* de 23-11-05)

“Comissão Parlamentar de Inquérito: intimação de indígena para prestar depoimento na condição de testemunha, fora do seu *habitat*: violação às normas constitucionais que conferem proteção específica aos povos indígenas (CF, arts. 215, 216 e 231). A convocação de um índio para prestar depoimento em local diverso de suas terras constrange a sua liberdade de locomoção, na medida em que é vedada pela Constituição da República a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo exceções nela previstas (CF/88, artigo 231, § 5º). A tutela constitucional do grupo indígena, que visa a proteger, além da posse e do usufruto das terras originariamente dos índios, a respectiva identidade cultural, estende-se ao indivíduo que o compõe, quanto à remoção de suas terras, que é sempre ato de opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como imposição, salvo hipóteses excepcionais. Ademais, o depoimento do índio, que não incorporou ou compreende as práticas e modos de existência comuns ao ‘homem branco’ pode ocasionar o cometimento pelo silvícola de ato ilícito, passível de comprometimento do seu *status libertatis*. Donde a necessidade de adoção de cautelas tendentes a assegurar que não haja agressão aos seus usos, costumes e tradições.” (HC 80.240, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 20-6-01, *DJ* de 14-10-05)

“Os artigos 411, IX e parágrafo único, do Código de Processo Civil e 221 do Código de Processo Penal asseguram aos auditores dos Tribunais de Contas dos Estados o direito de serem inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados com a autoridade competente, quando arrolados como testemunhas. Precedente: Inq n. 1.504/DF, Min. Celso de Mello, *in DJ* de 28-6-99, p. 25. (...) Ante o exposto, defiro a cautelar requerida para suspender a realização do depoimento da paciente, devendo outro ser marcado com observância do que dispõe o artigo 221 do Código de Processo Penal (...).” (HC 80.153-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 4-5-00, *DJ* de 9-5-00)

“O Código de Processo Penal assegura à testemunha o direito de ser inquirida pelo juiz do lugar de sua residência. Em caso de residir em outra localidade, a inquirição deve ser feita por carta precatória, mediante intimação das partes (art. 222). Para tanto, o juiz deve fixar um prazo razoável para o cumprimento da precatória. (...) O Paciente pretende ser ouvido em Campinas/SP (fl. 9). O pedido encontra amparo legal (CPP, art. 222). As comissões parlamentares de inquérito têm ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (CF, art. 58, § 3º). Tais poderes exercer-se-ão nos moldes dos procedimentos a que se submetem os juízes. É garantia constitucional (CF, art. 5º, LIV).” (HC 80.152-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 2-5-00, *DJ* de 8-5-00)

“A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963; 406, CPC; 154, Código Penal; e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade.” (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, *DJ* de 31-10-96). No mesmo sentido: MS 24.567-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática, julgamento em 18-6-03, *DJ* de 26-6-03.

INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA

“É possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que sucessivas, especialmente quando o fato é complexo a exigir investigação diferenciada e contínua. Não-configuração de desrespeito ao

art. 5º, *caput*, da Lei 9.296/96. A interceptação telefônica foi decretada após longa e minuciosa apuração dos fatos por CPI estadual, na qual houve coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento investigatório normal da polícia. Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos ou circunstâncias que envolverem os denunciados. Para fundamentar o pedido de interceptação, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade da continuação das investigações. Não é exigida a transcrição total dessas conversas, o que, em alguns casos, poderia prejudicar a celeridade da investigação e a obtenção das provas necessárias (art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96). Na linha do art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96, a obrigação de cientificar o Ministério Público das diligências efetuadas é prioritariamente da polícia.” (HC 83.515, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 16-9-04, *DJ* de 4-3-05)

LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE CPIS

“A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIS em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais.” (ADI 1.635, Rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 19-10-00, *DJ* de 5-3-04)

“Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisíveis, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, *DJ* de 6-12-96)

MAGISTRADO E ATUAÇÃO JURISDICIONAL

“Nem se diga, de outro lado, na perspectiva do caso em exame, que a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, configuraria intervenção ilegítima dos juízes e tribunais na esfera de atuação do Poder Legislativo. Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo não traduzem nem configuram situação de conflito institucional, especialmente porque, acima de qualquer dissídio, situa-se a autoridade da Constituição e das leis da República. Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado — situe-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo — é imune à força da Constituição e ao império das leis. Uma decisão judicial — que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis — não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo (...).” (MS 25.617-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-10-05, *DJ* de 3-11-05)

“As alegações constantes da presente impetração sugerem algumas reflexões em torno da extensão e dos limites que restringem o exercício, por qualquer comissão parlamentar de inquérito, dos poderes que lhe foram outorgados pelo ordenamento positivo. Não custa enfatizar, neste ponto, que o inquérito parla-

mentar — que traduz expressivo instrumento de atuação legislativa — não autoriza, embora caracterizado pela nota da unilateralidade, o descumprimento da Constituição e das leis da República, por parte do órgão incumbido de sua realização. Isso significa, portanto, que os atos de investigação promovidos por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito não podem — e não devem — ser praticados à margem do sistema consagrado na Constituição e nas leis, sob pena de o procedimento instaurado pelo Poder Legislativo deslegitimar-se, política e juridicamente. Daí a procedente advertência de José Alfredo de Oliveira Baracho (‘Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito’, p. 147, 1988, Forense) no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo ‘tem limites na Constituição e nas leis...’ (...). Se, no entanto, por alguma razão, os limites que restringem, juridicamente, o exercício das prerrogativas congressionais de investigação forem indevidamente ultrapassados, daí decorrendo lesão a direitos subjetivos, estar-se-á em face de típica controvérsia de ordem jurídica, restando afastada, em conseqüência, qualquer possibilidade de reconhecimento, no caso, de simples questão *interna corporis*. Em uma palavra: o abuso de poderes, o descumprimento da Constituição e o desrespeito aos estatutos da República excedem os limites da controvérsia meramente interna e expõem-se, por isso mesmo, ao controle jurisdicional pleno, eis que o princípio da separação de poderes não deve constituir impedimento à intervenção do Poder Judiciário, quando em perspectiva a questão da tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.” (MS 23.595-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 17-12-99, *DJ* de 1º-2-00)

“O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma comissão parlamentar de inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República.” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00). No mesmo sentido: MS 24.458-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-2-03, *DJ* de 21-2-03.

“Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RI-SF (indicação, no requerimento, do limite das despesas a serem realizadas pela CPI), por se tratar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário.” (MS 22.494, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-12-96, *DJ* de 27-6-97)

“(...) interferência paralisante do Judiciário sobre o funcionamento de órgão do Legislativo — e não de ato concreto violador de direito subjetivo determinado —, constitui grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo da ordem pública.” (SS 773, decisão monocrática proferida pelo Presidente Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 27-7-95, *DJ* de 4-8-95)

“Assim, não existe óbice para o comparecimento da paciente perante a Comissão. Isso porque a CPI não está a investigar qualquer ato pertinente à jurisdição do Poder Judiciário. Não há prova de que ela busque investigar decisão judicial da paciente. A só convocação para depor não caracteriza ameaça à liberdade ou ofensa ao princípio da independência dos poderes. Precedente: HC 80.584, Néri da Silveira. Os pressupostos legais para ensejar a concessão de

salvo conduto estão ausentes. Indefiro o pedido de liminar. Entretanto, de ofício, asseguro à paciente o direito ao silêncio sobre decisões que haja proferido. Da mesma forma, poderá permanecer em silêncio frente a eventuais questionamentos sobre decisões de outros juízes.” (HC 83.438-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 19-8-03, *DJ* de 28-8-03)

“Configura constrangimento ilegal, com evidente ofensa ao princípio da separação dos Poderes, a convocação de magistrado a fim de que preste depoimento em razão de decisões de conteúdo jurisdicional atinentes ao fato investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito.” (HC 80.539, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 21-3-01, *DJ* de 1º-8-03)

“Não se mostra admissível para investigação pertinente às atribuições do Poder Judiciário, relativas a procedimento judicial compreendido na sua atividade-fim (processo de inventário). Art. 1º da Constituição e art. 146, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal. Pedido de *habeas corpus* deferido, para que não seja o magistrado submetido à obrigação de prestar depoimento.” (HC 79.441, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 15-9-00, *DJ* de 6-10-00)

“Convocação de juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial caracteriza indevida ingerência de um poder em outro.” (HC 80.089, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 21-6-00, *DJ* de 29-9-00)

PERGUNTAS: LIMITES

“Invoca agora o impetrante, para afetar risco largo e fundado de violação de direito subjetivo líquido e certo, que não estaria obrigado a responder, no depoimento, a perguntas que, a seu juízo, desbordem dos limites do domínio dos fatos objeto das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito, pois outra coisa lhe importaria grave constrangimento pessoal. (...) E, no que concerne ao outro âmbito de tutela, não encontro nem descubro nenhum direito subjetivo pessoal do impetrante a furtar-se a responder a perguntas dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pretexto de elevada probabilidade de que incursionem pela área de fatos diversos dos que lhe ditaram a criação. É verdade que, em princípio, não pode nenhuma comissão parlamentar de inquérito, porque não o permite a Constituição da República (art. 58, § 3º), apurar fatos diversos dos que, certos, lhe justificaram a formação. Mas à transposição caracterizada desse limite constitucional não corresponde ofensa a direito subjetivo de pessoa convocada para depor, senão apenas hipotética invalidez dos resultados da investigação e atipicidade penal de eventual silêncio invocado pelo depoente. E não corresponde por duas boas e autônomas razões. A primeira, porque, como já assentou o Plenário desta Corte, não está comissão parlamentar de inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como irregulares, ilícitos, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisos (HC n. 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 31-10-96, e HC n. 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, *apud* Jessé Claudio Franco de Alencar, *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*, RJ, Ed. Renovar, 2005, pp. 49 e 50. Cf., ainda, MS n. 23.652 e n. 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 16-2-01). Donde não está *a priori* impedida de formular perguntas destinadas a esclarecer fatos conexos com o principal ou outros suscetíveis de serem aditados ao seu programa temático, desde que relevantes para a vida política, econômica ou social do País. Não há aí direito subjetivo capaz de se lhe opor, nesses termos,

como limitação a indagações. E a segunda, é porque, ainda quando, *ad argumentandum tantum*, fora superado esse obstáculo intransponível, seria, na prática, inviável predefinir limites para perguntas em torno de fato ou fatos certos, porque, como é óbvio, uma pergunta pode, à primeira vista, não ter com o fato relação que só se revelará na seqüência e no desdobramento das respostas e da inquirição. É simplesmente impossível preestabelecer o roteiro e o campo de pertinência das perguntas, sob pena de aniquilar o poder de investigação. É absurdo que escusa argumentos adicionais. Tampouco há, neste passo, direito oponível de antemão à CPI. Daí, revendo a primeira decisão, proferida já ao depois do horário de expediente, quando, por hábito que bem poderia ser abolido pelas partes, se distribuiu a ação em véspera do feriado nacional de ontem, sobre depoimento há muito designado para esta manhã, vejo agora que falta, assim ao pedido, como ao seu aditamento, toda possibilidade ou viabilidade jurídica, cuja deficiência é causa ostensiva de carência da ação de segurança.” (MS 25.663-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 16-11-05, DJ de 22-11-05)

“Ao contrário do que sucede com o direito ao silêncio — em relação ao qual, só o depoente é quem pode identificar o risco da auto-incriminação da resposta a certas indagações (cf. HC 79.244, medida liminar, Pertence, DJ de 6-5-99) — no que toca a caber ou não determinada pergunta no âmbito material da investigação parlamentar, não creio possível erigir o particular intimado a depor no árbitro das limitações de uma comissão do Congresso Nacional: aí, o controle jurisdicional há de fazer-se *a posteriori*, caso posta a controvérsia sobre questão concreta. De resto, o que a petição pode indicar como matéria de provável questionamento estranho ao objeto da CPI é a atinente às relações entre suas empresas e a Sudam: trata-se, contudo, nos termos da impetração mesma, de fatos a respeito dos quais será possível a invocação do privilégio constitucional contra a auto-incriminação. É dizer que, ao recusar-se a responder a dada indagação — não porque entenda que possa a resposta servir à própria inculpação, mas por entender impertinente a pergunta ao objeto da CPI — o depoente assume o risco de sua postura. Continua atual a respeito o assentado pelo Tribunal no acórdão denegatório do HC 32.678, 5-8-53, bem resumido no voto do Relator, o saudoso Ministro Mário Guimarães — Revista Forense 151/375, 380: ‘Se as perguntas forem impertinentes, o paciente não é obrigado a respondê-las. Nem perante os magistrados são os réus ou testemunhas obrigados a responder a todas as questões. Mas certo deve estar que não é o seu árbitro o juiz dessa impertinência. Para castigá-lo do silêncio, em face de perguntas legais, comina a lei a pena de um a três anos de prisão, além da multa.’ Nesses termos, defiro em parte a liminar para assegurar aos pacientes, perante a CPI referida, o direito a silenciar a respeito de tudo quanto entendam que os possa incriminar, sem que, por isso, sejam presos ou ameaçados de prisão.” (HC 80.868-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 16-4-01, DJ de 20-4-01)

“Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão.” (HC 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23-2-00, DJ de 24-3-00)

PODERES DE INVESTIGAÇÃO

“Os poderes de investigação atribuídos às CPIs devem ser exercidos nos termos da legalidade. A observância da legalidade é fundamental não apenas à garantia das liberdades individuais — mas à própria integridade das funções —

função como dever-poder – das CPIs. Essas não detêm simples poder de investigar; antes, estão vinculadas pelo dever de fazê-lo, e de fazê-lo dentro dos parâmetros de legalidade. Vale dizer, a ordem jurídica atribui às CPIs o dever de investigar, sem contudo exceder as margens da legalidade. Em nenhum momento se justifica a afronta a ela, seja pelos investigados, seja por quem investiga.” (MS 25.908, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, julgamento em 27-3-06, *DJ* de 31-3-06)

“Escusaria advertir que, se a CPI se perde na investigação de fatos outros que não o determinado como seu objeto formal, configuram-se-lhe desvio e esvaziamento de finalidade, os quais inutilizam o trabalho desenvolvido, afrontando a destinação constitucional, que é a de servir de instrumento poderoso do Parlamento no exercício da alta função política de fiscalização. Nenhum parlamento pode, sem descumprimento de dever de ofício, consentir no desvirtuamento do propósito que haja norteado a criação de CPI e na conseqüente ineficácia de suas atividades.” (MS 25.885-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 16-3-06, *DJ* de 24-3-06)

“Ao contrário do que sucede com as convocações emanadas de Comissões Parlamentares de Inquérito, em que as pessoas — além de intimadas a comparecer, sob pena de condução coercitiva — estão obrigadas a depor, quando arroladas como testemunhas (ressalvado, sempre, em seu benefício, o exercício do privilégio constitucional contra a auto-incriminação), cumpre observar que tais conseqüências não se registram, no plano jurídico, se se tratar, como na espécie, de mero convite formulado por Comissão Permanente do Senado Federal, que não dispõe dos poderes de coerção atribuídos a uma CPI.” (HC 88.189-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 7-3-06, *DJ* de 14-3-06)

“Cumpre esclarecer que, em casos similares ao presente *mandamus*, têm-se reconhecido, com apoio na jurisprudência desta Corte, que a comissão parlamentar de inquérito não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem a fatos ilícitos ou irregulares, desde que conexos a causa determinante da criação da CPMI. Nesse sentido, MS 25.721-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 19-12-2005; MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16-12-2005; MS 25.725-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 12-12-2005; MS 25.716-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ* 16-12-05.” (MS 25.733, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática proferida pela Min. Ellen Gracie no exercício da Presidência, julgamento em 3-1-06, *DJ* de 1º-2-06)

A articulação sobre o fato de atividades das comissões parlamentares de inquérito serem desenvolvidas apenas no tocante à Administração Pública — direta ou indireta — discrepa do que previsto, com amplitude, no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal. As comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação ‘para a apuração de fato determinado e por prazo certo’, descabendo cogitar do limite referido na inicial.” (MS 25.725, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 12-12-05, *DJ* de 3-2-06)

“(…) não cabe presumir o excepcional, o extravasamento dos limites do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, a verdadeira sobreposição, presentes ações penais em curso para elucidar a responsabilidade pelo crime ocorrido.” (HC 87.214, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 17-11-05, *DJ* de 23-11-05)

“É claro que fatos conexos aos inicialmente apurados podem, também eles, passar a constituir alvo de investigação da Comissão Parlamentar em causa.

Contudo, para que isso aconteça, torna-se necessária a aprovação de aditamento.” (HC 86.431-MC, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 8-8-05, *DJ* de 19-8-05)

“O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à comissão legislativa — sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressional.” (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-2-01) No mesmo sentido: MS 23.639, julgamento em 16-11-00, *DJ* de 16-2-01.

“No que concerne à alegação de incompetência das CPIs para investigar integrante de Tribunal de Contas estadual, em face da norma do art. 105, I, *a*, da Constituição Federal, é de concluir-se por sua improcedência, dado não se configurar, no caso, a hipótese nela prevista, ou seja, de processamento e julgamento de crime comum atribuído a integrante de órgão público da espécie em causa, posto restringir-se a ação da CPI à atividade investigatória, ainda mais que se trata de fatos não vinculados ao exercício da função pública.” (MS 23.554, voto do Min. Ilmar Galvão, julgamento em 29-11-00, *DJ* de 23-2-01)

“Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais — e não maior que o dessas —, a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes (...).” (HC 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23-2-00, *DJ* de 24-3-00)

“Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução — a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a ela conferidos no art. 58, § 3º —, mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao juiz competente para proferi-la.” (MS 23.480, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 4-5-00, *DJ* de 15-9-00). No mesmo sentido: MS 23.471, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 10-11-99, *DJ* de 10-8-00.

“Entendimento do STF segundo o qual as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial.” (MS 23.455, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 24-11-99, *DJ* de 7-12-00)

“As comissões parlamentares de inquérito e a prisão. Têm as comissões Parlamentares de Inquérito ‘... poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (CF, art. 58, § 3º). No exercício desses poderes, tais comissões devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal. Leio, na Constituição Federal: ‘Art. 5º (...) LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei’. Assim, somente em duas situações é admitida a prisão: (a) flagrante delito; (b) ordem judicial. A única exceção admitida é a relativa à ‘transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei’. CPI não tem o poder de prisão. O Tribunal, em Sessão Plenária, já decidiu ser exclusivo de membros do Poder Judiciário, salvo o estado de flagrância, a decretação de prisão (MS. 23.452, Celso de Mello). Há outros precedentes (HC 71.279, Celso de Mello, HC 79.563,

Marco Aurélio; HC 71.039, Paulo Brossard).” (HC 79.790, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 23-11-99, *DJ* de 26-11-99)

“(...) a orientação que, sobre a matéria, restou assentada no STF, cuja jurisprudência não reconhece poder à CPI para medidas acautelatórias ou restritivas de direito, entre as quais se inclui a indisponibilidade de bens verificada neste caso.” (MS 23.446, Rel. Min. Ilmar Galvão, decisão monocrática, julgamento em 16-6-99, *DJ* de 23-6-99)

“A comissão parlamentar de inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal.” (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, *DJ* de 31-10-96). No mesmo sentido: MS 25.677, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, julgamento em 6-3-06, *DJ* de 13-3-06.

“Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também, e com ele as suas comissões. (...) O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como o de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. (...) Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos. (...) Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, *in fine*. (...) Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho. Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições. A comissão pode, em princípio, determinar

buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e, quando viessem a ser executadas, cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil. Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do ato correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal. Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94)

PRAZO

“A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerente à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.” (HC 71.261, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-94, DJ de 24-6-94). No mesmo sentido: HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 6-4-94, DJ de 23-3-01.

“Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC 71.193-SP, decidiu que a locução ‘prazo certo’, inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52.” (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, DJ de 31-10-96)

PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE

“O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer comissão parlamentar de inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas — adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito — implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parla-

mentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º).” (MS 23.669-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-4-00, *DJ* de 17-4-00). No mesmo sentido: MS 24.817-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-4-04, *DJ* de 14-4-04.

PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

“No que concerne à alegada violação da garantia de contraditório e ampla defesa (fl. 15), não parece relevante, por ora, a indicação de ter sido negada qualquer possibilidade de defesa à impetrante em contraposição ao acolhimento de declarações de ‘pessoa de credibilidade duvidosa’. Também considero que esse fundamento não basta para a concessão da liminar. É que a própria natureza do inquérito parlamentar, semelhante ao inquérito policial, afasta o contraditório como requisito de validade do procedimento (a respeito, cf. HC 73.271, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, julgamento em 19-3-06).” (MS 25.508-MC, Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 15-9-05, *DJ* de 23-9-05)

“Tenho para mim que a pretensão mandamental deduzida pelo impetrante não se reveste de plausibilidade jurídica. Com efeito, não me parece, ainda que em sede de estrita delibação, que, no caso ora em exame, a Comissão de Inquérito tenha desrespeitado a garantia da plenitude de defesa, pois ainda não se instaurou o processo político-administrativo a que se refere o art. 55, § 2º, da Constituição. É que a Comissão de Inquérito — que constitui a *longa manus* do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar — limitou-se a atuar numa fase estritamente pré-processual, realizando diligências investigatórias destinadas a comprovar, ainda que de modo sumário e preliminar, os fatos que poderão substanciar, em momento oportuno, o ulterior oferecimento de acusação formal contra o ora impetrante, por suposta prática de atos alegadamente incompatíveis com o decoro parlamentar. Isso significa, portanto, que a fase ritual em que presentemente se acha o procedimento de apuração sumária e preliminar dos fatos não comporta a prática do contraditório, nem impõe a observância da garantia da plenitude de defesa, eis que a investigação promovida pela Comissão de Inquérito reveste-se, no presente momento, do caráter de unilateralidade, impregnada que se acha de inquisitividade, circunstância essa que torna insuscetível de invocação a cláusula da plenitude de defesa e do contraditório.” (MS 24.082-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 26-9-01, *DJ* de 3-10-01)

PRISÃO PREVENTIVA

A preservação da respeitabilidade de órgão do Legislativo — Comissão Parlamentar de Inquérito — prescinde de medidas extremas, como é a prisão preventiva do acusado da prática criminosa.” (HC 85.646, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 21-6-05, *DJ* de 14-10-05)

PROTEÇÃO CONTRA TRATAMENTO DESUMANO

“Nessa linha de raciocínio, de se ver que a mesma Constituição Federal também proíbe que se inflija a quem quer que seja tratamento desumano ou degradante (além da tortura, naturalmente), conforme se lê do inciso III do art. 5º. O que já significa a vedação de se submeter eventual testemunha, investigado ou pessoa acusada a situações de menosprezo. Quero dizer, situações desrespeitosas,

humilhantes ou, por qualquer forma, atentatórias da integridade física, psicológica e moral de qualquer depoente. Acresce que tais direitos e garantias individuais tanto podem ser exigidos pelos sujeitos jurídicos de que trata o tópico anterior quanto por seus eventuais advogados. Sem distinção entre uma sala de audiências judiciais e uma sessão de comissão parlamentar de inquérito.” (HC 88.163-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 6-3-06, *DJ* de 14-3-06). No mesmo sentido: HC 87.976-MC, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 8-2-06, *DJ* de 14-2-06).

“Assume inquestionável valor, presente o contexto ora em análise (direitos do indiciado e prerrogativas profissionais do advogado perante a CPI), a lição de Odacir Klein (*Comissões Parlamentares de Inquérito — A Sociedade e o Cidadão*, pp. 48/49, item n. 4, 1999, Sérgio Antônio Fabris Editor), que tanta expressão deu, quando membro do Congresso Nacional, à atividade legislativa: ‘O texto constitucional consagra o princípio de que ninguém é obrigado a se auto-incriminar. Dessa forma, estará agindo no mínimo autoritariamente quem, participando de uma CPI, negar o direito ao silêncio à pessoa que possa ser responsabilizada ao final da investigação. Em seu interrogatório, o indiciado terá que ser tratado sem agressividade, truculência ou deboche, por quem o interroga diante da imprensa e sob holofotes, já que a exorbitância da função de interrogar está coibida pelo art. 5º, III, da Constituição Federal, que prevê que ‘ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante’. Aquele que, numa CPI, ao ser interrogado, for injustamente atingido em sua honra ou imagem, poderá pleitear judicialmente indenização por danos morais ou materiais, neste último caso, se tiver sofrido prejuízo financeiro em decorrência de sua exposição pública, tudo com suporte no disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, X.” (MS 25.617-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-10-05, *DJ* de 3-11-05)

PUBLICIDADE DOS ATOS

“O pedido de restrição da mídia e de jornalistas fica indeferido, por tratar-se de questão interna do Poder Legislativo.” (HC 89.226, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, julgamento em 4-7-06, *DJ* de 1º-8-06)

“(…) entendo não competir, ao Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao postulado da separação de poderes, substituir-se, indevidamente, à CPMI/Correios na formulação de um juízo — que pertence, exclusivamente, à própria Comissão Parlamentar de Inquérito — consistente em restringir a publicidade da sessão a ser por ela realizada, em ordem a vedar o acesso, a tal sessão, de pessoas estranhas à mencionada CPMI, estendendo-se essa mesma proibição a jornalistas, inclusive. Na realidade, a postulação em causa, se admitida, representaria claro (e inaceitável) ato de censura judicial à publicidade e divulgação das sessões dos órgãos legislativos em geral, inclusive das Comissões Parlamentares de Inquérito. Não cabe, ao Supremo Tribunal Federal, interditar o acesso dos cidadãos às sessões dos órgãos que compõem o Poder Legislativo, muito menos privá-los do conhecimento dos atos do Congresso Nacional e de suas Comissões de Inquérito, pois, nesse domínio, há de preponderar um valor maior, representado pela exposição, ao escrutínio público, dos processos decisórios e investigatórios em curso no Parlamento. Não foi por outra razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal — apoiando-se em valioso precedente histórico firmado, por esta Corte, em 5-6-1914, no julgamento do HC 3.536, Rel. Min. Oliveira Ribeiro (*Revista Forense*, vol. 22/301-304) — não referendou, em data mais recente (18-3-2004), decisão liminar, que, proferida no *MS 24.832-MC/DF*, havia impedido o acesso de câmeras de televisão e de particulares em geral a uma determinada sessão

de CPI, em que tal órgão parlamentar procederá à inquirição de certa pessoa, por entender que a liberdade de informação (que compreende tanto a prerrogativa do cidadão de receber informação quanto o direito do profissional de imprensa de buscar e de transmitir essa mesma informação) deveria preponderar no contexto então em exame.” (MS 25.832-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 14-2-06, DJ de 20-2-06)

“Não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia, a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em Comissão Parlamentar de Inquérito” (MS 24.832-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 18-3-04, DJ de 18-8-06)

QUEBRA DE SIGILO

“A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina. O controle jurisdicional de abusos praticados por comissão parlamentar de inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes. O Supremo Tribunal Federal, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, neutralizando, desse modo, abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, nesse contexto, porque vocacionado a fazer prevalecer a autoridade da Constituição, não transgredir o princípio da separação de Poderes. Doutrina. Precedentes.” (MS 25.668, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 4-8-06)

“O caso, todavia, pede observações. A primeira é que se exigem, ao lado dos requisitos da motivação (a) e da pertinência temática com o que se investiga (b), outros de não menor peso. Um deles é a necessidade absoluta da medida (c), no sentido de que o resultado por apurar não possa advir de nenhum outro meio ou fonte lícita de prova. Esta exigência é de justificação meridiana, suscetível de ser entendida por toda a gente, pela razão óbvia de que não se pode sacrificar direito fundamental tutelado pela Constituição — o direito à intimidade —, mediante uso da medida drástica e extrema da quebra de sigilos, quando a existência do fato ou fatos sob investigação pode ser lograda com recurso aos meios ordinários de prova. Restrições absolutas a direito constitucional só se justificam em situações de absoluta excepcionalidade. O outro requisito é a existência de limitação temporal do objeto da medida (d), enquanto predeterminação formal do período que, constituindo a referência do tempo provável em que teria ocorrido o fato investigado, seja suficiente para lhe esclarecer a ocorrência por via tão excepcional e extrema. E é não menos cristalina a racionalidade desta condição decisiva, pois nada legitimaria devassa ilimitada da vida bancária, fiscal e comunicativa do cidadão, debaixo do pretexto de que comissão parlamentar de inquérito precise investigar fato ou fatos específicos, que são sempre situados no tempo, ainda quando de modo só aproximado. Ou seja — para que se não invoque nenhuma dúvida ao propósito —, a Constituição da República não tolera devassa ampla de dados da intimidade do cidadão, quando, para atender a necessidade legítima de investigação de ato ou atos ilícitos que lhe seriam imputáveis, basta seja a quebra de sigilos limitada ao período de tempo em que se

teriam passado esses mesmos supostos atos. Que interesse jurídico pode exercer-se na revelação de dados íntimos de outros períodos? Só a concorrência de todos esses requisitos autoriza, perante a ordem constitucional, à luz do princípio da proporcionalidade, a prevalência do interesse público, encarnado nas deliberações legítimas de CPI, sobre o resguardo da intimidade, enquanto bem jurídico e valor essencial à plenitude da dignidade da pessoa humana.” (MS 25.812-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 17-2-06, *DJ* de 23-2-06). No mesmo sentido: MS 25.966-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 17-5-06, *DJ* de 22-5-06.

“A quebra do sigilo das correspondências, da comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas afigura-se como exceção que, voltada para o êxito de investigação criminal ou instrução processual penal, há de ser implementada a partir de ordem judicial, sendo certo que as comissões parlamentares de inquérito detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais — artigo 5º, inciso XII, e 58, § 3º, do Diploma Maior. Nesse contexto, conclui-se que os dados aludidos possuem destinação única e, por isso mesmo, devem ser mantidos sob reserva, não cabendo divulgá-los. A Lei Complementar n. 105/2001 surge no campo simplesmente pedagógico, no campo pertinente à explicitação do que já decorre da Lei Fundamental. O sigilo é afastável, sim, em situações excepcionais, casos em que os dados assim obtidos ficam restritos ao processo investigatório em curso.” (MS 25.686, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 28-11-05, *DJ* de 2-12-05)

“É preciso advertir que a quebra de sigilo não se pode converter em instrumento de devassa indiscriminada dos dados — bancários, fiscais e/ou telefônicos — postos sob a esfera de proteção da cláusula constitucional que resguarda a intimidade, inclusive aquela de caráter financeiro, que se mostra inerente às pessoas em geral. Não se pode desconsiderar, no exame dessa questão, que a cláusula de sigilo que protege os registros bancários, fiscais e telefônicos reflete uma expressiva projeção da garantia fundamental da intimidade — da intimidade financeira das pessoas, em particular —, que não deve ser exposta, enquanto valor constitucional que é. (Vânia Siciliano Aieta, *A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental*, pp. 143/147, 1999, Lumen Juris), a intervenções estatais ou a intrusões do Poder Público, quando desvestidas de causa provável ou destituídas de base jurídica idônea.” (MS 25.668-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-4-05, *DJ* de 24-11-05)

“É vedada a quebra de sigilos bancário e fiscal com base em matéria jornalística.” (MS 24.982-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática proferida pelo Presidente Min. Nelson Jobim, julgamento em 8-7-04, *DJ* de 2-8-04). No mesmo sentido: MS 25.812-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática proferida pelo presidente Min. Nelson Jobim, julgamento em 27-1-06, *DJ* de 6-2-06.

“A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa — quando ausente a hipótese configuradora de causa provável — revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria ao Estado — não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos — o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do

procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos.” (MS 23.851, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 26-9-01, *DJ* de 21-6-02)

“Comissão parlamentar de inquérito. Garantia constitucional da intimidade. Sigilo bancário. Possibilidade de sua quebra. (...) O direito à intimidade — que representa importante manifestação dos direitos da personalidade — qualifica-se como expressiva prerrogativa de ordem jurídica que consiste em reconhecer, em favor da pessoa, a existência de um espaço indevassável destinado a protegê-la contra indevidas interferências de terceiros na esfera de sua vida privada. A transposição arbitrária, para o domínio público, de questões meramente pessoais, sem qualquer reflexo no plano dos interesses sociais, tem o significado de grave transgressão ao postulado constitucional que protege o direito à intimidade, pois este, na abrangência de seu alcance, representa o ‘direito de excluir, do conhecimento de terceiros, aquilo que diz respeito ao modo de ser da vida privada’ (Hanna Arendt). O direito ao sigilo bancário — que também não tem caráter absoluto — constitui expressão da garantia da intimidade. O sigilo bancário reflete expressiva projeção da garantia fundamental da intimidade das pessoas, não se expondo, em consequência, enquanto valor constitucional que é, a intervenções de terceiros ou a intrusões do Poder Público desvestidas de causa provável ou destituídas de base jurídica idônea. O sigilo bancário não tem caráter absoluto, deixando de prevalecer, por isso mesmo, em casos excepcionais, diante da exigência imposta pelo interesse público.” (MS 23.669-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-4-00, *DJ* de 17-4-00). No mesmo sentido: MS 24.960-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 16-8-04, *DJ* de 23-8-04; MS 24.135, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 3-10-02, *DJ* de 6-6-03.

QUESTÕES PROCESSUAIS:

HABEAS CORPUS

“O princípio da razoabilidade, da racionalidade, da razão suficiente, conduz à presunção de integrantes do parlamento — representantes de Poder da República — não virem a cometer arbitrariedades. Surge extravagante balizar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, lançando em caráter preventivo o que pode, ou não, fazer. Óptica diversa implica cerceio à atuação que está, alfim, prevista na Lei Fundamental.” (HC 87.214, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 27-5-06, *DJ* de 21-6-06).

“Cabe perceber, em primeiro lugar, a origem da convocação verificada. Partiu de Comissão Parlamentar de Inquérito. Indispensável é que se leve em conta o princípio da razoabilidade, da racionalidade, não se podendo supor a prática de atos arbitrários, distanciados da ordem jurídica em vigor. Presume-se o que normalmente acontece e não o excepcional, o extravagante. Em dias passados, ante a existência de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito, ocorreu a sinalização do Supremo relativamente ao alcance dos parâmetros constitucionais, das garantias decorrentes da Constituição Federal, das quais são beneficiários os cidadãos. Surge impróprio empolgar impetração para, à mercê do excepcional, chegar a ato precoce atinente à atividade a ser desenvolvida pelo Parlamento. Daí não haver campo para assegurar ao paciente — em caráter precário e efêmero, porque via atuação do relator e não do Colegiado — o não comparecimento à Comissão. Os cidadãos em geral devem colaborar com as autoridades constituídas

na elucidação de fatos. No caso, não há como imaginar que a Comissão venha a atuar de forma simultânea ao ato já formalizado pelo Ministério Público — a denúncia contra o paciente. Igual raciocínio, considerado o princípio que pode ser resumido na razão, serve ao indeferimento do pleito de estabelecer a matéria sobre a qual possa, ou não, ser inquirido o paciente. A independência da Comissão Parlamentar de Inquérito é condição ínsita ao bom desenvolvimento dos trabalhos. Episódios anteriores e o crivo já exercido pelo Supremo direcionam a concluir que não há risco maior a justificar decisão judicial visando a garantir a presença dos advogados do paciente e, até mesmo, o direito deste último de permanecer em silêncio caso se sinta, como registrado na inicial, envolvido em situação passível de revelar a prática de crime ou crimes. Vale repetir que não se pode raciocinar a partir do extravagante e este estará configurado caso venha esta ou aquela autoridade a desprezar, nos trabalhos a serem desenvolvidos, o que já sedimentado pelo Supremo. A impetração preventiva há de ficar reservada a quadros que, de início, sugeriram a possibilidade de o cidadão ser atingido pela prática de atos ilegais, o que, no tocante às atividades das Comissões Parlamentares de Inquérito e em decorrência dos pronunciamentos do Supremo, não se pode presumir.” (HC 88.826, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 20-5-06, *DJ* de 26-5-06)

“A sugestão de indiciamento em questão tem por base os trabalhos da referida CPML, e consiste, na verdade, na conclusão mencionada no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não gerando, de imediato, constrangimento ilegal a ser sanado pela via do *habeas corpus*. Ademais, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o mero indiciamento em inquérito policial não gera constrangimento ilegal a ser sanado por *habeas corpus*. (cf. HC 85.491, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* de 9-9-05, HC n. 81.648, 1ª Turma, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 23-8-02, e os RHC 65.322, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJ* de 20-5-88, e 66.180, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJ* de 10-3-89). O que se admite, e isso somente em hipóteses excepcionais, é o trancamento do inquérito policial em face de flagrante atipicidade de conduta, o que não é possível de se averiguar no presente caso, por demandar incursão probatória inadequada à via eleita.” (HC 88.680-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 5-5-06, *DJ* de 12-5-06)

“Não existindo indícios de que será decretada a prisão do paciente convocado para depor em comissão parlamentar de inquérito, não há que se falar em ameaça de sua liberdade de ir e vir.” (HC 83.357, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 3-3-04, *DJ* de 26-3-04)

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra comissões parlamentares de inquérito — vierem estas a extinguir-se, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final.” (MS 23.852-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28-6-01, *DJ* de 24-8-01). No mesmo sentido: MS 23.491, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 13-9-00, *DJ* de 19-9-00.

“Requerem seja concedida, liminarmente, a ordem para determinar-se ‘a expedição de salvo-conduto em favor do Paciente, para que o mesmo possa beneficiar-se do direito constitucional de permanecer calado, sem ser molestado ou ridicularizado pelos membros da referida CPI, devendo ser tratado sem agressividade, truculência ou deboche’ (fl. 12). (...) Não havendo, ademais, indicação de ato concreto e específico por parte da autoridade apontada como coatora, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilícito, não cabe deferir *habeas corpus*

preventivo, de forma genérica, pois não presente qualquer prática de constrangimento ilegal ou injusto ao *status libertatis* do paciente.” (HC 80.853-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, decisão monocrática, julgamento em 4-4-01, *DJ* de 16-4-01)

“(…) não há indicação de ato concreto e específico, por parte do órgão tido por coator, a evidenciando a prática de comportamento abusivo ou ilegal, ou ameaça à liberdade de ir e vir dos pacientes, o que não se há de ter como caracterizado pela só circunstância de convocação para depor na CPI.” (HC 80.584, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 8-3-01, *DJ* de 6-4-01)

“(…) a intimação — que representa o meio formal pelo qual se procede à convocação de alguém para comparecer perante uma comissão parlamentar de inquérito — não traduz, não configura e nem se reduz à condição de ato concretizador de ilegalidade ou de abuso de poder. É irrecusável que as atividades desenvolvidas por qualquer comissão parlamentar de inquérito estão necessariamente sujeitas à observância do ordenamento jurídico. Não se pode presumir, contudo, que esse órgão estatal vá transgredir os estatutos da República, eis que milita, em favor do Poder Público, salvo demonstração em contrário, a presunção *juris tantum* de legitimidade e de regularidade dos atos que pratica. Por isso mesmo, mera suposição de abuso estatal ou de prática arbitrária, quando destituída de base empírica, não pode justificar a concessão de medida judicial que suspenda, liminarmente, o regular exercício, por parte de uma comissão parlamentar de inquérito, da competência investigatória de que se acha investida. (...) É preciso ter presente, no entanto, que, sem a indicação, pelo impetrante, de um ato concreto e específico que evidencie, por parte da autoridade apontada como coatora, a prática de comportamento abusivo ou de conduta revestida de ilicitude, não há como sequer admitir o processamento da ação de *habeas corpus*, em face da inocorrência de hipótese caracterizadora de injusto constrangimento ao *status libertatis* da paciente.” (HC 80.427-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 8-9-00, *DJ* de 13-9-00)

“Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e *habeas corpus* impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. É que a comissão parlamentar de inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em conseqüência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, *d e i*).” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00). No mesmo sentido: HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, *DJ* de 6-12-96.

“STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas *i e c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.” (HC 71.261, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-94, *DJ* de 24-6-94). No mesmo sentido: HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 6-4-94, *DJ* de 23-3-01.

“A Câmara dos Deputados não é autoridade coatora, para fins de *habeas corpus* tirado de autos de processo-crime em curso perante a primeira instância, por atos praticados por comissão parlamentar de inquérito já extinta, porque o relatório final e seus anexos não implicam em restrição ao direito de locomoção do paciente.” (HC 79.171-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 1º-9-99, *DJ* de 19-11-99)

“Objetivando as razões da impetração salvaguardar o direito à intimidade, sem demonstração de que a quebra do sigilo telefônico determinada por ato da CPI instituída para apurar irregularidades na emissão de títulos públicos constitui efetiva ameaça à liberdade de ir e vir do paciente, não é o *habeas corpus* a via adequada à cessação do imputado ato ilegal.” (HC 75.232, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 7-5-97, *DJ* de 24-8-01)

“Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, *DJ* de 6-12-96)

“*Habeas corpus*: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.” (HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 6-4-94, *DJ* de 23-3-01)

MANDADO DE SEGURANÇA

Legitimidade passiva

“A Mesa do Senado Federal, não sendo responsável pela quebra do sigilo, não tem legitimidade para compor o pólo passivo do *writ*.” (MS 23.957, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 20-9-01, *DJ* de 14-12-01).

“Excluo da relação processual a Mesa do Senado Federal. Autoridade coatora, no caso, é a comissão parlamentar de inquérito, representada pelo seu presidente.” (MS 23.954 — diligência, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática, julgamento em 10-8-01, *DJ* de 21-8-01)

“Inicialmente, cabe afirmar a ilegitimidade passiva do Relator da CPI que, neste caso, é representada pelo seu Presidente.” (MS 23.554, voto do Min. Ilmar Galvão, julgamento em 29-11-00, *DJ* de 23-2-01). No mesmo sentido: MS 23.444 — diligência, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 27-5-99, *DJ* de 2-6-99.

“A superveniência da ilegitimidade passiva do presidente da CPI não tem o condão de cessar a eficácia dos atos por ele praticados à época do exercício da sua competência. Ao juiz não cabe agir de ofício para apontar a autoridade coatora ou determinar, mediante emenda à inicial, a substituição no pólo passivo da relação processual, pois sua correta indicação pela parte, em mandado de segurança, é requisito imprescindível até para fixar a competência do órgão julgador. Precedente: RMS 21.362, Celso de Mello, *in RTJ* 141/478. Ocorrendo equívoco quanto à indicação, no pólo passivo da relação processual, do presidente de CPI já extinta, inexistente óbice à impetração de outro mandado de segurança em que seja apontada a autoridade responsável pela garantia do sigilo dos dados obtidos durante a investigação.” (MS 23.709-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 9-8-00, *DJ* de 29-9-00)

Temas diversos

“O Ato da Mesa n. 84, de 15 de agosto de 2006, alterou o prazo para apresentação de defesa dos acusados: (...) Os impetrantes alegam que esse Ato n. 84/2006 viola o disposto no art. 5º, LV, da Constituição do Brasil, uma vez que altera prazo processual

de processo administrativo já em curso perante a Câmara dos Deputados, em prejuízo da ampla defesa dos acusados e do contraditório. Enfatizam que a redução do prazo para defesa dos parlamentares fundamenta-se em mero casuismo da autoridade coatora, sob a justificativa de dar uma “‘resposta’ à sociedade” [fl. 4]. Requerem liminarmente a suspensão dos efeitos do Ato da Mesa n. 84/2006, concedendo-se a ordem para “restituir os efeitos do art. 2º do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n. 17, de 5 de junho de 2003, ao menos ao que diz respeito ao processo em trâmite, relacionado à CPMI das ‘Ambulâncias’”. (...) Decido. O Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n. 84, de 15 de agosto de 2006, alterou o procedimento a ser observado no exercício da função de correição [art. 267, parágrafo único do Regimento Interno daquela Casa Legislativa]. O ato impugnado é dotado de caráter normativo, disciplinando situações gerais e abstratas. Produz efeitos análogos ao de uma ‘lei em tese’, contra a qual não cabe mandado de segurança [Súmula n. 266 desta Corte]. A lei em tese, qual anota Hely Lopes Meirelles, ‘como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança [STF, Súmula 266], pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração, mas nada impede que, na sua execução, venha a ser declarada inconstitucional pela via do *mandamus*.’ O ato normativo, anotou o Ministro Carlos Velloso, ‘não tem efeitos concretos. É dizer, não tem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo’ (RMS 24.266, DJ de 24-10-03). Nesse sentido a jurisprudência desta Corte, nos termos do precedente do MS n. 25.615, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 9-12-05.” (MS 26.116, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, julgamento em 21-8-06, DJ de 25-8-06)

“O mandado de segurança preventivo afigura-se adequado, considerada a circunstância de se tratar de atuação de comissão parlamentar de inquérito, ou seja, do envolvimento de eventual prática de ato que não diz respeito, em si, à atividade precípua, à economia interna do Legislativo. Em jogo faz-se, repita-se, atuação de comissão tendo em conta poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Tal como acontece em relação a estas últimas, mostra-se possível a impetração preventiva.” (MS 25.635, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 13-11-05, DJ de 23-11-05)

“Com efeito, a circunstância de o nome do impetrante figurar no relatório final da CPI mencionada, com ‘recomendação’ dirigida ao Ministério Público, quanto a eventuais procedimentos, por si só, não implica, em princípio, ilegalidade ou abuso de poder, reparável na via do mandado de segurança. Conforme referido pelos próprios impetrantes, ‘o Ministério Público não é obrigado a obedecer a ‘recomendação’ da CPI’. É exato, antes de tudo, na espécie, ter presente a presunção de realizar o Ministério Público exame das conclusões do relatório da CPI, com a independência e autonomia institucionais, que a ordem constitucional lhe confere, procedendo, assim, como entender de direito e justiça, diante das informações e documentos do relatório recebido, sem sujeição a quem quer que seja. De outra parte, não cabe, aqui, análise, originariamente, em mandado de segurança, dos fatos que se apontam na inicial, bem assim da procedência ou não das conclusões a que chegou a CPI, em seu relatório. Somente na hipótese de o Ministério Público mover procedimento de natureza criminal ou civil contra o impetrante, com base no que restou apurado, pelo órgão parlamentar de inquérito, haverá espaço, nas instâncias competentes do Poder Judiciário, para este formular juízos de valor sobre as conclusões ora impugnadas na inicial deste feito.” (MS 24.198, decisão monocrática, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 26-2-02, DJ de 8-3-02). No mesmo sentido: MS 25.820-MC, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 20-3-06, DJ de 29-3-06.

“É irrecusável que as atividades desenvolvidas por qualquer comissão parlamentar de inquérito estão necessariamente sujeitas à observância do ordenamento jurídico. Não se pode presumir, contudo, que esse órgão estatal vá transgredir os estatutos da República, eis que milita, em favor do Poder Público, a presunção *juris tantum* de legitimidade e de regularidade dos atos que pratique.” (MS 24.118-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-10-01, *DJ* de 6-11-01)

“Impetrado o mandado de segurança, na espécie, o limite de exame da matéria fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo que adotou. Não é possível em mandado de segurança discutir seu merecimento, para, a partir daí, julgar suficiente a fundamentação do ato impugnado. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de provas e fatos. Incumbe apreciar é se a decisão foi tomada com base em provas; não, porém, a qualidade dessas provas documentais e testemunhais.” (MS 23.835, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 25-10-01, *DJ* de 1º-8-03). No mesmo sentido: MS 24.028, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 22-11-01, *DJ* de 1º-3-02.

“É de ressaltar que a impetrante pretende resguardar o direito de terceiros de não comparecerem à CPI e, assim, evitar que o deslinde da ação judicial, em que está em jogo área de sua propriedade, sofra influência externa aos autos. Ocorre, no entanto, que, embora haja interesse da empresa no que pleiteia, falta-lhe legitimidade, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, ‘não há confundir interesse com direito subjetivo e, principalmente, com direito subjetivo líquido e certo, que é o único protegível por mandado de segurança’ (*Mandado de Segurança e Ação Popular*, 7. ed. p. 25). Toda a fundamentação do *writ* gira em torno da indevida interferência nos trabalhos do Poder Judiciário, o que não pode ser dirimido em mandado de segurança impetrado por empresa, pelo simples fato de que está em curso ação de anulação de registro de área de sua propriedade. Não há direito próprio a resguardar, nem mesmo dos quotistas da empresa também incluídos no rol das pessoas a serem ouvidas pela CPI, uma vez que não se cuida de mandado de segurança coletivo, pois é a sociedade que pleiteia direito de terceiros, assim considerados, nada obstante serem seus sócios. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm-se orientado no sentido de que ‘não basta, para lhe — ao impetrante — dar legitimação, que alegue conseqüências e reflexos do ato impugnado.’” (MS 23.805-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 10-11-00, *DJ* de 17-11-00)

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra comissões parlamentares de inquérito — vierem estas a extinguir-se, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final.” (MS 23.852-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28-6-01, *DJ* de 24-8-01). No mesmo sentido: MS 23.491, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 13-9-00, *DJ* de 19-9-00.

RECLAMAÇÃO

“A reclamação, de que cuidam os artigos 102, I, *l*, da CF, 13 da Lei n. 8.038, de 28/05/1990 e 156 do RISTF, pressupõe a existência de processo judicial, no qual um órgão do Poder Judiciário esteja usurpando competência do Supremo Tribunal Federal ou desrespeitando a autoridade de suas decisões. Não é o caso de atos praticados por comissão parlamentar de inquérito, sujeitos a outra forma

de controle jurisdicional.” (Rcl 2.066-QO, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 19-8-02, *DJ* de 27-9-02)

QUÓRUM

“A observância do *quorum* previsto regimentalmente para deliberação — maioria absoluta dos membros que integram a comissão — é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de constrição a alcançar terceiro.” (MS 25.005, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 7-10-04, *DJ* de 18-2-05)

RELATÓRIO PARCIAL E FINAL

“(…) tenho que o ato ora impugnado — aprovação de relatório parcial de CPI — por si só não viola, imediatamente, direito líquido e certo do impetrante. É dizer: a aprovação de tais conclusões parciais não traduz a automática abertura de qualquer procedimento criminal contra o autor. Procedimento criminal que ficará subordinado à minuciosa análise do Ministério Público e, em momento posterior, ao próprio Poder Judiciário, na eventualidade de ajuizamento de ação. Por este modo de ver as coisas, o pedido destes autos parece voltado à antecipação de um pronunciamento judiciário acerca da participação ou não do acionante nos eventos narrados no Relatório Parcial. Pronunciamento que apenas se dará se e quando ajuizada a concernente ação penal, cuja instauração é absolutamente incerta. Sabido que as exigências formais que norteiam os processos criminais em juízo são sensivelmente distintas daquelas que informam os procedimentos de investigação parlamentar. Em palavras outras, não se pode saber, nesta fase, se as afirmativas constantes do Relatório Parcial da CPI/Bingos chegarão até a esfera jurisdicional, por meio de ação penal. Razão por que entendo descabido antecipar, especialmente em sede liminar, um juízo sobre fatos que ainda são objeto de apuração pela CPI/Bingos, órgão que permanece em funcionamento. Há mais: para que este Supremo Tribunal possa aferir o acerto ou desacerto das conclusões parlamentares, necessário seria uma ampla incursão no acervo fático-probatório já coligido, o que se mostra incompatível com a natureza sumária deste remédio heróico. Além de configurar uma indevida intromissão num processo investigatório em curso no Senado Federal. Cabe-me pontuar, nesta marcha batida, que pretensões liminares semelhantes à presente têm sido indeferidas pelos ilustrados Ministros deste Supremo Tribunal Federal (MS 24.019; 22.513 e 24.198).” (MS 25.996-MC, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 8-6-06, *DJ* de 16-6-06)

“A sugestão de indiciamento em questão tem por base os trabalhos da referida CPMI, e consiste, na verdade, na conclusão mencionada no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não gerando, de imediato, constrangimento ilegal a ser sanado pela via do *habeas corpus*. Ademais, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o mero indiciamento em inquérito policial não gera constrangimento ilegal a ser sanado por *habeas corpus*. (cf. HC 85.491, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* de 9-9-05, HC n. 81.648, 1ª Turma, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 23-8-02, e os RHC 65.322, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJ* de 20-5-88, e 66.180, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJ* de 10-3-89). O que se admite, e isso somente em hipóteses excepcionais, é o trancamento do inquérito policial em face de flagrante atipicidade de conduta, o que não é possível de se averiguar no presente caso, por demandar incursão probatória inadequada à via eleita.” (HC 88.680-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 5-5-06, *DJ* de 12-5-06)

“A produção de relatórios parciais constitui prática que não traduz nem se qualifica como ato abusivo das comissões parlamentares de inquérito, cujos trabalhos — porque voltados ao esclarecimento de ocorrências anômalas que afetam, gravemente, o interesse geral da sociedade e do Estado — devem estar sujeitos a permanente escrutínio público, representando, por isso mesmo, forma legítima de apresentação de resultados, ainda que setoriais, das atividades desenvolvidas ao longo do inquérito legislativo, assim permitindo que a coletividade exerça, sobre tais órgãos de investigação, a necessária fiscalização social. Na realidade, a divulgação de relatórios parciais traduz a legítima expressão do necessário diálogo democrático que se estabelece entre a comissão parlamentar de inquérito e os cidadãos da República, que têm direito público subjetivo à prestação de informações por parte dos órgãos parlamentares de representação popular, notadamente nos casos em que se registra — considerada a gravidade dos fatos sob investigação legislativa — direta repercussão sobre o interesse público. O que esta Suprema Corte tem censurado — e desautorizado — é a divulgação indevida, desnecessária, imotivada ou sem justa causa dos registros sigilosos, pelo fato de inexistir, em tal contexto, qualquer razão idônea ou fundada no interesse público, cuja constatação, uma vez demonstrada, revela-se capaz de justificar, só por si, o ato excepcional de pública exposição, à coletividade, das informações legitimamente obtidas pela comissão parlamentar de inquérito.” (MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 16-12-05, *DJ* de 1º-2-06). No mesmo sentido: MS 25.995-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-6-06, *DJ* de 9-6-06)

RESERVA DE JURISDIÇÃO

“*Habeas Corpus*. Formação de quadrilha visando à prática de crimes contra o INSS. Denúncia baseada, entre outros elementos, em provas coletadas por meio de busca e apreensão domiciliar ordenada por Comissão Parlamentar de Inquérito, em decisão não fundamentada, o que tem sido repelido por esta Corte (Mandados de Segurança n. 23.452, 23.454, 23.619 e 23.661, entre outros). Denúncia que aponta a materialidade do delito, bem como indícios de autoria fortemente demonstrados por outros documentos, testemunhos e elementos carreados pelo Ministério Público. Inépcia da peça acusatória não configurada. Ordem concedida em parte, para o efeito de excluir os papéis que foram objeto da busca e apreensão irregular.” (HC 80.420, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 28-06-01, *DJ* de 1º-2-02)

“Mandado de segurança contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico. Apreensão de documentos e equipamentos sem fundamentação em locais invioláveis. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela concessão da ordem. O fato da autorização judicial para a perícia dos equipamentos, oriunda de autoridade judiciária de primeiro grau, após a apreensão, sem mandado judicial, não legitima os resultados da perícia que se tenha realizado ou em curso. Mandado de segurança que se defere para determinar a devolução dos bens e documentos apreendidos, declarando-se ineficaz eventual prova decorrente dessa apreensão com infração do art. 5º, XI, da Lei Maior.” (MS 23.642, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 29-11-00, *DJ* de 9-3-01)

“O princípio constitucional da reserva de jurisdição — que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) — não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e

por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à comissão parlamentar de inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas.” (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-2-01). No mesmo sentido: MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-11-00, *DJ* de 16-2-01.

“A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique, com apoio em base empírica idônea, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno). Princípio constitucional da reserva de jurisdição e quebra de sigilo por determinação da CPI. O princípio constitucional da reserva de jurisdição — que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) — não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas.” (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-02-01). No mesmo sentido: MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-11-00, *DJ* de 16-2-01.

“Ninguém ignora que o Estatuto da Advocacia — considerada a essencialidade das cláusulas que protegem a liberdade de defesa e que resguardam o sigilo profissional — garante, ao advogado, ‘a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado...’ (Lei n. 8.906/94, art. 7º, II). É certo que essa garantia de inviolabilidade não se reveste de caráter absoluto, pois — consoante adverte Orlando de Assis Corrêa (*Comentários ao Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB*, p. 48, item n. 37, 1995, AIDE) — (...) havendo mandado de busca e apreensão assinado por magistrado, o escritório e seus arquivos podem ser vasculhados’ (...). Impõe-se registrar, desse modo, conforme enfatiza esse autor, que ‘A busca e apreensão, em qualquer caso, só pode ser autorizada por magistrado; nenhuma outra autoridade, de que hierarquia for, tem poderes para autorizá-la’. (...) A exigência de mandado judicial, para efeito de execução da medida extraordinária de busca e apreensão em escritório de Advocacia, vincula-se ao princípio constitucional da reserva de jurisdição. Como se sabe, a proteção constitucional ao domicílio emerge, com inquestionável nitidez, da regra inscrita no art. 5º, XI da Carta Política, que proclama, em norma revestida do mais elevado grau de positividade jurídica, que ‘a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial’. (...) Impõe-se destacar, por necessário, que o conceito de ‘casa’, para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, reveste-se de caráter amplo, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, (a) qualquer compartimento habitado, (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade. (...) É o que ocorre, por exemplo, como precedentemente já enfatizado, com os advogados — condição profissional ostentada pelo ora impetrante —, a quem assiste

a prerrogativa de ‘ter respeitada, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado...’ (Lei n. 8.906/94, art. 7º, II). Sendo assim, nem a Polícia Judiciária, nem o Ministério Público, nem a administração tributária e nem a Comissão Parlamentar de Inquérito ou seus representantes, agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, e sem ordem judicial, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. (...) Conclui-se, desse modo, que, tratando-se de escritório de advocacia, impõe-se, para efeito de execução de medidas de busca e apreensão, que sejam estas previamente autorizadas por decisão judicial, em face do que dispõe a Lei n. 8.906/94 (art. 7º, II), c/c a Constituição da República (art. 5º, XI).” (MS 23.595-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 17-12-99, DJ de 1º-2-00)

“Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução — a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, § 3º — mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, susceptível de ser objeto de decreto de CPI — porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdição que resguarda outras garantias constitucionais —, há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciárias da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República.” (MS 23.466, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-5-00, DJ de 6-4-01) No mesmo sentido: MS 23.471, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 10-11-99, DJ de 10-8-00)

“Entendimento do STF segundo o qual as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial. Precedentes. Mandado de segurança deferido, de acordo com a jurisprudência do STF, para anular o ato da CPI, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante, explicitando-se, porém, que os bens do requerente continuarão sujeitos à indisponibilidade antes decretada pelo Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, em ação civil pública, sobre a matéria.” (MS 23.455, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 24-11-99, DJ de 7-12-00)

“O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) — ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política — não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior

controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-09-99, *DJ* de 12-5-00)

“CPI — ato de constrição — primazia do Judiciário. Indefinição do tema, ante o fato de não haver sido alcançada maioria, pronunciando-se o Relator, Ministro Marco Aurélio, e os Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso no sentido da impropriedade da medida — no caso, busca e apreensão — sem o crivo do Judiciário, e o Ministro Nelson Jobim em sentido contrário, eximindo-se os demais diante da existência de fundamentos outros capazes de conduzir à concessão da segurança. CPI — busca e apreensão — limites. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, os limites objetivos e subjetivos da busca e apreensão hão de estar no ato que a determine, discrepando, a mais não poder, da ordem jurídica em vigor delegar a extensão à autoridade policial. CPI — ato de constrição — fundamentação. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lúdimo direito de defesa.” (MS 23.454, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 19-8-99, *DJ* de 23-4-04)

“Com relação à busca e apreensão de documentos, este Tribunal tem admitido que a CPI ‘pode requisitar documentos e buscar todos os meios de prova legalmente admitidos’ e ‘em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas, cairiam no vazio’ (HC n. 71.039/RJ, Plenário, unânime, Rel. Min. Paulo Brossard, in *DJ* de 6-12-96). Entretanto, o caso tem a particularidade de o impetrante ser advogado militante e, assim, portador de informações protegidas pelo sigilo profissional (artigo 133 da Constituição e artigo 7º, II, da Lei n. 8.906/94). Ante o exposto, concedo em parte a liminar requerida, para que a Comissão Parlamentar de Inquérito limite a quebra dos sigilos e a busca e apreensão de documentos às relações do impetrante com a Teletrust de Recebíveis S/A, da qual é sócio e conselheiro.” (MS 23.444, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 29-6-99, *DJ* de 28-3-00)

“A Constituição da República, ao outorgar às comissões parlamentares de inquérito ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as comissões parlamentares de inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard).” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-94, *DJ* de 12-5-00)

SIGILO DAS INFORMAÇÕES

“Surge a questão ligada ao lançamento, no sítio do Senado Federal, de trecho do relatório em que incluída a quebra do sigilo. Percebam a natureza jurídica do documento. É peça conclusiva da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as investigações realizadas. Preceitua o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal que as Comissões, ‘(...) que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores’. Logo, as ilações da Comissão Parlamentar de Inquérito não de estar lastreadas nos elementos coligidos. Daí a impossibilidade de proclamar-se que dados levantados por meio da quebra de privacidade não devam, consideradas discrepâncias tendo em conta as balizas próprias, constar do relatório final do Órgão. Sopesando o que contido (...) do processo (...), constato que as referências se mostraram indispensáveis à conclusão a que se chegou. A situação assemelha-se àquela retratada pela inicial de ação penal proposta a partir da quebra de sigilo de dados bem como à de pronunciamento judicial condenatório, sendo imprescindível, em ambos os casos, sem que se caminhe para a exigência do curso do processo em segredo de justiça, que se faça menção a fatos a configurarem o ilícito penal. Pois bem, se se tem o relatório elaborado como peça de acesso geral, descabe cogitar do afastamento, do sítio do Senado Federal, de texto com elementos relativos ao impetrante.” (MS 26.014, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 19-6-06, *DJ* de 1º-8-06)

“É dado concluir que os elementos decorrentes da quebra dos sigilos bancário e fiscal não de permanecer envelopados, servindo, sim, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — CPMI dos Correios — para análise e conclusões a respeito, sem que, mediante relatório, os dados sejam tornados públicos. Uma coisa é contar com relatório até mesmo conclusivo quanto ao envolvimento da requerente a partir das informações levantadas; algo diverso é estampá-las a ponto de abrir, em relação a elas, o acesso em geral.” (MS 25.750, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 1º-4-06, *DJ* de 10-4-06)

“Cabe à CPMI, no exercício de sua atribuição constitucional, zelar pela confidencialidade dos dados obtidos, somente deles fazendo uso em relatórios e atos internos, excepcionalmente, e sempre em razão do interesse público.” (MS 25.720-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 19-12-05, *DJ* de 2-2-06)

“É (...) manifesto que se devassa o sigilo bancário, fiscal e de comunicações, em caráter excepcional, apenas para a autoridade requerente e para todos os demais parlamentares jurídica e diretamente responsáveis pela investigação, nos estritos limites da necessidade e da proporcionalidade, donde o específico e correlato dever de o guardarem todos eles quanto a terceiros, enfim ao público. Noutras palavras, somente têm direito de acesso aos dados sigilosos recolhidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, neste caso, a autoridade, os senhores parlamentares membros da Comissão, o ora impetrante e seu defensor, tocando àqueles o inarredável dever jurídico-constitucional de a todo custo preservar-lhes o sigilo relativamente a outras pessoas.” (MS 25.721-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento em 19-12-05, *DJ* de 2-2-06)

“Sob os aspectos ora realçados, portanto, e em face da aparente legitimidade jurídico-constitucional do ato ora impugnado, não vejo como acolher a

pretendida concessão de medida liminar. Cabe apreciar, ainda, a outra postulação cautelar deduzida pelo ora impetrante, que pretende seja a CPMI dos Correios impedida de divulgar ‘qualquer dado ou elemento a que teve — ou eventualmente venha a ter — acesso (...), obstando-se, inclusive, que sejam eles reproduzidos em qualquer documento público ou que constem do Relatório Final da CPMI a ser divulgado de forma pública’ (fl. 31 – ...). Ao examinar idêntica pretensão, quando do julgamento plenário do MS 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello (RTJ 177/229-240), tive o ensejo de destacar, a propósito do tema, o que se segue: ‘Não vejo, contudo, como determinar à CPI/Narcotráfico que se abstenha de divulgar dados ou registros sigilosos, pois não posso presumir que um órgão estatal vá transgredir as leis da República, notadamente em face da circunstância de que a atividade estatal reveste-se da presunção *juris tantum* de legitimidade e de fidelidade ao ordenamento positivo. Situações anômalas, inferidas de suposta infringência das normas legais, não podem ser imputadas, por simples presunção, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no âmbito das Casas do Congresso Nacional, especialmente se o impetrante — sem qualquer suporte probatório idôneo — não é capaz de demonstrar que o órgão ora apontado como coator vá divulgar, sem justa causa, o conteúdo das informações sigilosas a que legitimamente teve acesso.’ Não se desconhece que a Comissão Parlamentar de Inquérito, embora dispondo de competência constitucional para ordenar a quebra de sigilo de dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Ocorre, no entanto, que essa vedação somente inibirá a CPI nos casos em que inexistir justa causa que autorize a divulgação, por esse órgão de investigação legislativa, dos dados informativos a que teve legítimo acesso. Foi por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, deixou assentado, no tema em questão, que a preservação da confidencialidade dos registros sigilosos poderá deixar de subsistir, se e quando houver justa causa que legitime, embora excepcionalmente, o ato de *disclosure*, tal como sucede naquelas hipóteses em que a revelação dos documentos reservados constitua uma imposição fundada em relevante motivo de interesse público: ‘— Havendo justa causa — e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.’ (RTJ 173/805-810, 809, Rel. Min. Celso de Mello).” (MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 16-12-05, DJ de 1º-2-06)

“(...) a decisão de lacrar documentos tem sido considerada, pelos ministros desta Corte, como adequada e suficiente a preservar cautelarmente o sigilo de dados já fornecidos a comissões parlamentares de inquérito (MS 25.005, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 10-8-2004; MS 24.807-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15-4-2004; MS 24.813-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 1º-4-2004).” (MS 25.081, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 30-5-04, DJ de 6-6-04)

“A quebra do sigilo das correspondências, da comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas afigura-se como exceção que, voltada

para o êxito de investigação criminal ou instrução processual penal, há de ser implementada a partir de ordem judicial, sendo certo que as comissões parlamentares de inquérito detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais — artigo 5º, inciso XII, e 58, § 3º, do Diploma Maior. Nesse contexto, conclui-se que os dados aludidos possuem destinação única e, por isso mesmo, devem ser mantidos sob reserva, não cabendo divulgá-los. A Lei Complementar n. 105/2001 surge no campo simplesmente pedagógico, no campo pertinente à explicitação do que já decorre da Lei Fundamental. O sigilo é afastável, sim, em situações excepcionais, casos em que os dados assim obtidos ficam restritos ao processo investigatório em curso.” (MS 25.686, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 28-11-05, *DJ* de 2-12-05)

“Do exposto e em resumo, atendo, em parte, ao pedido de reconsideração, para esclarecer que a liminar não proíbe: a) sejam os dados sigilosos veiculados no relatório final ou em comunicações ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público; b) a presença de outros parlamentares não integrantes da Comissão, assessores e funcionários, designados pela Presidência, em eventual sessão reservada; c) sejam formuladas perguntas, genéricas e indiretas, comentários e observações, desde que não revelem dados cobertos pelos sigilos.” (MS 24.882-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 27-4-04, *DJ* de 5-5-04)

“(…) somente têm direito de acesso aos dados sigilosos recolhidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, neste caso, a autoridade, os senhores parlamentares membros da Comissão, o ora impetrante e seu defensor, tocando àqueles o inarredável dever jurídico-constitucional de a todo custo preservar-lhes o sigilo relativamente a outras pessoas. É o que não escapa à doutrina: ‘Na prática, o sigilo não é transferido, já que os dados permanecem também com a instituição financeira repassadora, que continua com a obrigação de manter segredo. Destarte, prefere-se as expressões co-guarda ou co-proteção do sigilo (substantivo com o prefixo), significando o dever de manutenção do segredo por parte de todo aquele que tenha acesso a dados protegidos, inclusive de parlamentares integrantes de CPI, que devem respeitar e preservar o sigilo dos dados que lhes foram transferidos. A revelação de documentos e do conteúdo de debates ou deliberações sobre os quais a lei imponha sigilo ou a Comissão haja resolvido ser secretos, por parlamentares, acarreta-lhes a aplicação de pena de responsabilidade, por falta de decoro parlamentar, nos termos do regimento interno da respectiva Casa Legislativa. Na Câmara dos Deputados, a hipótese é de perda temporária do exercício do mandato, nos termos do artigo 246, inciso III do RICD’ (José Vanderley Bezerra Alves, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, PA, Sergio A. Fabris Ed., 2004, p. 392, n. 3.1). (MS 24.882-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 26-4-04, *DJ* de 30-4-04)

“Assim, defiro a liminar, em parte, para que o exame dos documentos fique adstrito à CPI, apenas, adotando esta rígidas providências para que os documentos a ela encaminhados não sejam divulgados.” (MS 23.880-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática, julgamento em 30-1-01, *DJ* de 7-2-01)

“O sigilo, agasalhado, é certo, na Constituição Federal, não se sobrepõe ao devido processo legal, ao contraditório, ao direito de defesa, sob pena de ter-se o procedimento da CPI como revelador de um processo verdadeiramente kafkiano. O sigilo, que visa a proteger e não a prejudicar o cidadão, cede ao conhecimento dos elementos coligidos e à obtenção de dados que, de forma direta ou indireta, digam respeito ao investigado, ao acusado, pouco importando o fato de estarem ligados, também, a terceiros. O fornecimento dessas informações pela CPI há de fazer-se com a necessária advertência àquele que as consegue.

A mesma forma observada na passagem dos elementos do banco de dados para a CPI ter-se-á na transferência ao Impetrante, mantendo este — porque, aliás, o maior interessado em fazê-lo — a indispensável reserva.” (MS 23.836-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 13-12-00, *DJ* de 18-12-00)

“A comissão parlamentar de inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à comissão parlamentar de inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável — com todas as consequências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a transgressão, por qualquer membro de uma comissão parlamentar de inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. Havendo justa causa — e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00). No mesmo sentido: MS 25.361-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 23-5-05, *DJ* de 2-6-05.

SIGILO PROFISSIONAL

“A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963; 406, CPC; 154, CP; e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade.” (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, *DJ* de 31-10-96). No mesmo sentido: MS 24.567-MC, decisão Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática, julgamento em 18-6-03, *DJ* de 26-6-03.

“Consubstancia direito do advogado recusar-se a depor, como testemunha, em processo no qual haja funcionado ou deva funcionar ou sobre fato relacionado com pessoa de quem seja ou foi advogado, mesmo quando autorizado ou solicitado pelo constituinte, bem como sobre fato que caracterize sigilo profissional. A partir da premissa constante, repita-se, da justificativa do requerimento de convocação — o paciente atuou como advogado, na prestação de serviços a certo cliente —, não se tem como plácitar o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito. Defiro a liminar pleiteada, desobrigando o paciente, ante a convocação, tal como formalizada, de comparecer à Comissão Parlamentar de Inquérito aludida para ser ouvido.” (HC 86.429, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 8-8-05, *DJ* de 16-8-05)

“Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo

profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo cível, criminal, administrativo ou parlamentar. Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só *a posteriori* pode ser apreciado caso a caso. A testemunha não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 6-12-96)

TERMO DE COMPROMISSO

“Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, e sem dispensar o ora paciente da obrigação de comparecer perante a ‘CPMI dos Correios’, defiro o pedido de medida liminar, nos precisos termos expostos nesta decisão, em ordem a assegurar, cautelarmente, a esse mesmo paciente, (a) o direito de ser assistido por seu advogado e de com este comunicar-se durante o curso de seu depoimento perante a referida Comissão Parlamentar de Inquérito e (b) o direito de exercer o privilégio constitucional contra a auto-incriminação, sem que se possa adotar, contra o paciente em questão, como consequência do regular exercício dessa especial prerrogativa jurídica, qualquer medida restritiva de direitos ou privativa de liberdade, não podendo, ainda, tal paciente, ser obrigado ‘a assinar Termo de Compromisso na condição de testemunha’ (fl. 11).” (HC 88.015-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 14-2-06, DJ de 21-2-06)

“A circunstância de o convocado para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito ser alvo da própria investigação desobriga-o da assinatura do termo de compromisso, não subsistindo, ante a contrariedade à ordem natural das coisas, de força insuplantável, a ressalva de que não estará compelido a manifestar-se a ponto de incriminar-se.” (HC 83.703, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 18-12-03, DJ de 23-4-04)

UNILATERALIDADE DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR

“Não se questiona a asserção de que a investigação parlamentar reveste-se de caráter unilateral, à semelhança do que ocorre no âmbito da investigação penal realizada pela Polícia Judiciária. Cabe advertir, no entanto, como já proclamou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob a égide da vigente Constituição, a propósito do inquérito policial (que também é conduzido de maneira unilateral, tal como ocorre com a investigação parlamentar), que a unilateralidade desse procedimento investigatório não confere ao Estado o poder de agir arbitrariamente em relação ao indiciado e às testemunhas, negando-lhes, abusivamente, determinados direitos e certas garantias — como a prerrogativa contra a auto-incriminação — que derivam do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais: ‘Inquérito policial — unilateralidade — a situação jurídica do indiciado. O inquérito policial, que constitui instrumento de investigação penal, qualifica-se como procedimento administrativo destinado a subsidiar a atuação persecutória do Ministério Público, que é — enquanto *dominus litis* — o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária. A unilateralidade das investigações preparatórias da ação penal não autoriza a Polícia Judiciária a desrespeitar as garantias jurídicas que assistem ao indiciado, que não mais pode ser considerado mero objeto de investigações. O indiciado é sujeito de direitos e

dispõe de garantias, legais e constitucionais, cuja inobservância, pelos agentes do Estado, além de eventualmente induzir-lhes a responsabilidade penal por abuso de poder, pode gerar a absoluta desvalia das provas ilicitamente obtidas no curso da investigação policial.” (RTJ 168/896, Rel. Min. Celso de Mello) Torna-se evidente, portanto, que a unilateralidade da investigação parlamentar — à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial — não tem o condão de abolir os direitos, de derogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos.” (MS 25.617-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-10-05, DJ de 3-11-05)

APÊNDICE

DECISÕES MONOCRÁTICAS

HABEAS DATA 71 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrante: Jair dos Santos Rodrigues — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas

Julgamento: 6-12-2005

Publicação no *DJ*: 15-12-2005, p. 8

O impetrante requer *habeas data* contra o Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito — Deputado **Morani Torgan** — destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas, que teria se recusado a prestar informações sobre o impetrante, constantes na referida CPI.

Afirma — fl. 3:

“Em data recente, tomou conhecimento de que consta *depoimentos e/ou registros e dados*, tudo informações relativas à pessoa do ora Peticionário, na Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico de Armas da Câmara dos Deputados.

(...)

Embora o Requerente desconheça a que título seu nome possa estar *constando* nos feitos dessa CPI, por óbvio, *necessita* o mesmo em tomar conhecimento desses informes, sendo, também, um direito que lhe é assegurado Constitucionalmente.

(...)

Destarte, tem o Requerente *ciência* de que eventuais informações a seu respeito *são inverídicas*, e delas tem que tomar conhecimento, para exercer as providências cabíveis e demonstrar a injustiça das mesmas.”

Pugna, então, que seja assegurado o acesso às informações de seu interesse e protesta pela produção de provas.

Decido.

No caso dos autos, infere-se do documento juntado pelo impetrante (termo de declaração lavrado pela Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul) — por meio do qual pretende comprovar a existência das informações a que pretende ter acesso —, que as declarações desabonadoras de sua pessoa foram desmentidas (fls. 9/10). Daí a afirmação categórica do impetrado no sentido de que “*não existem informações públicas nos autos da CPI-Tráfico de Armas a serem ao requerente prestadas*” — de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei 9.507/97.

Ora, a simples menção de pessoas em depoimento prestado perante autoridades judicial, administrativa ou política, não caracteriza a informação protegida pelo remédio jurídico-processual, de natureza constitucional, destinado a garantir, a favor da pessoa interessada, o exercício do direito de acesso aos registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como a sua retificação ou complementação.

Entender de forma diversa possibilitaria que qualquer indivíduo referido em depoimento tenha acesso aos autos de processo sigiloso, o que resultaria na mitigação desse qualificativo. É certo, entretanto, que, advindo qualquer prejuízo no uso dessas informações, estará a pessoa legitimada a requerer o que de direito pelos meios cabíveis.

De tudo, nego seguimento ao pedido (art. 21, § 1º, do RISTF).

Arquive-se.

Brasília, 6 de dezembro de 2005.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 773 — ES

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Requerente: Assembléia Legislativa do Espírito Santo — Requerido: Relator do Mandado de Segurança n. 1000950005858 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo — Impetrantes: Marcos Miranda Madureira e outro

Julgamento: 27-7-1995

Publicação no *DJ*: 4-8-95, pp. 22692 a 22693

A Assembléia Legislativa do Espírito Santo requer suspensão da liminar deferida, no Tribunal de Justiça do Estado, em mandado de segurança impetrado por dois deputados estaduais visando a anular a resolução que criou Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar irregularidades relativas a concurso público realizado pela própria Casa requerente.

2. O despacho liminar, para suspender o funcionamento da CPI, aduziu (fls. 65/68):

“Face atendimento ao despacho de fls. 429, vê-se que os Senhores *Marcos Miranda Madureira e José Carlos Gratz*, devidamente qualificados na peça exordial, impetram a presente ordem mandamental com o objetivo de ‘sustação de quaisquer atos que venham a ser praticados pelos Membros da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução n. 1.750/95’.

A argumentação expendida está fulcrada precipuamente na inexistência de Lei Estadual a reger o procedimento de Comissões Parlamentares de Inquérito no orbe do Estado do Espírito Santo. Esta argumentação - inexistência de Lei Estadual a reger o procedimento das Comissões de Inquérito (parlamentares) enseja e evidencia ilegalidade do procedimento do Poder legislativo, permitindo a intervenção do Poder judiciário. (Constituição Federal, artigos 5º, inciso XXXV e 37).

Cabe ao Poder Judiciário o dever de interpretar e aplicar concretamente a norma jurídica, independentemente das injunções políticas.

Com efeito, aduziram que os trabalhos desenvolvidos pela CPI encontram-se ao largo da legalidade, eis que inexistente normatização estadual sobre o procedimento a ser adotado em tais casos, o que vem determinando o desalinhamento dos serviços.

Citam, os Impetrantes, lições de Carlos Roberto Siqueira Castro no sentido de ‘que a garantia do devido processo legal exige que a jurisdição seja prestada segundo os procedimentos ditados pela legislação processual, cuja rigorosa observância é requisito de regularidade do processo’.

A Constituição Estadual, repetindo o artigo 58, § 3º, da Carta Magna, estabelece em seu § 3º, do artigo 60, *in verbis*:

‘§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no regimento interno da Assembléia Legislativa, serão criadas mediante requerimento de um terço dos seus membros para apuração defato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao ministério público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, no prazo de noventa dias’.

É cedido que a tripartição dos poderes criada por Montesquier não observa, em si mesmo, fidelidade total, mesmo porque trata-se de mera opção lógica-racional de administrar genericamente o Estado.

Existem casos específicos, lembra Hely Lopes Meirelles onde o Poder Judiciário pratica atos da administração, logo típicos do Poder Executivo, como outros há, onde um determinado poder atua praticando atos que, em tese competiria a outro.

Na sistemática atual o Poder Legislativo pode praticar, em casos específicos, atos próprios do Poder Judiciário. Ao investir, pelo § 3º, do artigo 60 da Carta Estadual, a Comissão Parlamentar de Inquérito de poderes próprios do Judiciário, mister se faz que normas postas regulam o processo e o procedimento. Sob a égide da Constituição de 1946, o professor *Ivair Nogueira Itagiba*, em trabalho publicado na Revista Forense, n. 151, p. 68, asseverou que:

‘Se à Assembléia Legislativa compete apurar as acusações formuladas contra o governador, de toda a evidência que jamais se poderia pretender discutir a legitimidade de seu direito de criar Comissões de Inquérito para apuração de determinado fato. Para terem ação com a amplitude das Comissões de Inquérito da Câmara e do Senado, e mister que a lei estadual regule expressamente a matéria de sua atribuição’ (grifos meus).

A Constituição Federal, no seu artigo 5º, estabelece:

‘LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes’.

Eduardo Couture preleciona que o devido processo legal — *due process of law* — consiste ‘em no ser privado de la vida libertad o propiedad sin la garantía que supone la tramitación de un proceso desenvuelto en la forma que establece la ley y de una ley dotada de todas as garantías del proceso parlamentario’ (in *Estudios de Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1978, T.I. p. 51).

No caso presente verifica-se que, embora exista a regra geral permissiva da instituição das Comissões Parlamentares de Inquérito, esta se ressentida de normas regulamentadoras do processo e procedimento.

E como ensina *Candido Dinamarco*, processo não mera sucessão de atos processuais, pois existe uma força que motiva e justifica a prática dos atos do procedimento.

Em suma, sem prejulgar, me parece que somente a regulamentação da matéria poderia estabelecer o devido processo legal. Apenas a lei tem tal condão.

De consequência, inexistindo legislação ordinária regulamentadora da matéria e, via de consequência, sendo impossível estabelecer o devido processo legal que permita aos ‘investigados’ acompanhar a legalidade dos atos praticados, vislumbro a existência do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, razão porque defiro a liminar, determinando a paralização dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução n. 1.750, de 20 de fevereiro de 1995, publicada no Diário do Poder Legislativo de 21 do mesmo mês e ano, da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ate decisão final deste *mandamus*.”

3. O requerimento de suspensão da liminar afirma a ilegitimidade ativa dos impetrantes e a ilegitimidade passiva da CPI para o mandado de segurança, a ausência de direito líquido e certo dos requerentes e, ao contrário do que supõe o despacho questionado, a existência de normas regulamentadoras do funcionamento das CPIs, cuja fonte, a teor do art. 60, § 3º, da Constituição do Estado, é o regimento interno da própria Assembléia Legislativa.

4. Ademais, diz a requerente, a liminar traduz interferência do Judiciário em atos *interna corporis* do Legislativo, o que implica grave lesão à ordem pública e à ordem administrativa, na linha de precedentes do Supremo Tribunal que invoca (SS 212, Mayer, *RTJ* 124/866; SS 137, *RTJ* 118/861; SS 444, *RTJ* 138/699).

5. Ouvi o Ministério Público Federal, que opinou pelo deferimento do pedido, com parecer do il. Subprocurador-Geral Carlos Roberto Siqueira Castro, assim ementado (fl. 92):

“Suspensão de Segurança. Medida Liminar que impede por completo o funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito. Ofensa ao princípio constitucional da separação e harmonia entre os poderes do estado. Caracterizada grave lesão à Ordem Pública. Aplicação do art. 297 do RISTF.”

6. Aguardava o caso o parecer da Procuradoria-Geral, quando os impetrantes vieram aos autos para, além de contestar o pedido de suspensão, solicitar que lhes fosse dada vista dos autos para novamente falar sobre o mesmo (fl. 110); vindo o parecer, por advogado, requereram a vista, que lhes foi deferida (fl. 115); mas os autos foram devolvidos sem pronunciamento dos interessados.

7. Decido.

8. A impetração tem fundamento nitidamente constitucional — a exigência da lei regulamentadora do funcionamento da CPI na órbita dos Estados, sob pena de afronta da garantia do devido processo legal: segue-se a competência do Presidente do STF para decidir do pedido de suspensão (Lei 8.038/90, art. 25; Recl. 352, Sanches, *RTJ* 142/15).

9. Estou em que é de estender-se à suspensão de segurança a capacidade judiciária e a legitimação que se tem reconhecido a órgão estatais não personalizados — no caso, a Assembléia Legislativa —, quando necessária à defesa de suas competências e prerrogativas (cf. meu voto no MS 21.239, *RTJ* 147/104): nessa linha, o voto do em. Ministro Octavio Gallotti no AgrSS 585, de 3-6-93.

10. O brilhante parecer do Ministério Público situou com prisão a questão a decidir neste incidente (fls. 92, 95):

“Em que pese a aparente complexidade da série de questões debatidas em um e outro dos apontados petições, quero crer que a *res in iudicium deducta* possa e deva reduzir-se à sua expressão mais simples e essencial, qual seja a de se saber se, a pretexto de se garantir os predicamentos constitucionais da regularidade do contraditório e da ampla defesa, que, além de singularizados na Constituição Federal (art. 5º, LV), encontram-se, na novel ordenação constitucional brasileira, consolidados na emblemática e benfazeja garantia do devido

processo legal (art. 5º, LIV) -, acha-se, ou não, o Poder Judiciário constitucionalmente autorizado a impedir, em edito de caráter jurisdicional prolatado em relação processual intersubjetiva, o funcionamento, *tout court*, de órgão de outro Poder associado e por igual expressivo da soberania funcional do Estado Brasileiro, como seja, na hipótese em apreciação, o funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, sabidamente um órgão do Poder Legislativo. A bem dizer, considerada a estreiteza temática do processo de suspensão de segurança, importa aqui apreciar se a paralisação judicial do órgão legislativo traduz, ou não, grave lesão à ordem pública, com vistas a autorizar a sustação dos efeitos da medida liminar deferida no mandado de segurança egresso da Justiça local, de consonância com o art. 297 do RISTF”.

11. Estou em que a resposta é de ser afirmativa.

12. As comissões parlamentares de inquérito afirmaram-se, no contexto atual do regime dos Poderes, como um instrumento básico da função fiscalizadora do Poder Legislativo, que se estende a toda a atividade estatal.

13. Certo, queixam-se, no caso, os impetrantes de que, o funcionamento efetivo da CPI questionada tem abandonado a sua finalidade investigatória própria e degenerado em palco de promoção de interesses pessoais e eleitores e dado ocasião a constrangimentos indevidos à honra e à imagem de testemunhas e de terceiros.

14. A crítica — ainda quando procedente —, não legitimaria a interdição judicial do seu funcionamento, a pedido de dois parlamentares, que dizem agir na defesa de “direito líquido e certo dos demais impetrantes e de demais testemunhas”, sem contudo sequer precisar a que constrangimentos e ameaças ilegais teriam sido ou estariam na iminência de serem expostos.

15. Valho-me uma vez mais do parecer da Procuradoria-Geral, quando acentua com precisão (fls. 92, 101):

“(…) reconhecendo-se que a função investigatória do Poder Legislativo, não raro exercitada em temas de superlativa importância pelas Comissões Parlamentares de inquérito, retrata prerrogativa constitucional insuprimível das atuais Assembleias Populares, afigura-se inaceitável a paralisação em absoluto, por ato judicial, de tal órgão legislativo. No caso em apreciação a medida liminar oblitera o funcionamento das atividades da Assembleia Legislativa, que o legislador constituínte, reverenciando as melhores tradições do constitucionalismo moderno, pretendeu independentes e harmônicas face às atividades privadas dos demais Poderes associados no vínculo unitário da soberania.

Não obstante, de admitir-se em linha de idealização, em que pese a saudável autonomia de cada Poder para organizar e conduzir os serviços institucionais que lhe são particulares, - que, no caso do Legislativo inclusive mereceu anotação específica nos artigos 51, III e IV, e 52, XII e XIII, da Lei Maio —, que o Judiciário estadual pudesse, no exercício da tutela jurisdicional das liberdades públicas, garantir os predicamentos da ampla defesa, do contraditório, enfim, do devido processo legal, em situações intoleráveis, ofensivas à Constituição e de notório abuso na prática de atos investigatórios perpetrados pela Casa Legislativa. O postulado da unidade sistêmica da Constituição, entrosado com a fundamentalidade constitucional dos direitos individuais e coletivos poderia em circunstâncias tais, sem anulação das autonomias basilares e da reservas de decisão *interna corporis* atribuídas ao Poder Legislativo, coarctar arbitrariedades e lesões a direitos públicos subjetivos. Não, porém, impedir, na raiz e por completo, o funcionamento da instituição legislativa, ou de um de seu órgão, a pretexto de hipotética ameaça de lesão a direito ou, muito menos, da

desnecessidade ou inconveniência do exercício da atividade propriamente legislativa ou investigatória. Tal seria deixar em suspenso a própria Constituição naquilo que as democracias e as ordenações nacionais da modernidade dedicam transcendente e vistosa relevância: a separação, a independência e a harmonia entre os Poderes.”

16. Essa interferência paralisante do Judiciário sobre o funcionamento de órgão do Legislativo — e não de ato concreto violador de direito subjetivo determinado —, constitui grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo da ordem pública.

17. Desse modo, defiro o pedido para suspender, até a decisão final do mandado de segurança (Proc. 100950005858/TJES), a eficácia da liminar impugnada.

18. Comunique-se.

Brasília, 27 de julho de 1995.

Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente e Relator.

ACÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 796 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Autor: Câmara Legislativa do Distrito Federal — Réus: Chefe da Assessoria Parlamentar do Banco Central do Brasil, Secretário da Receita Federal e Presidente do Conselho de Controle e Autoridades Financeiras – COAF — Litisconsortes passivos: União e Banco Central do Brasil

Julgamento: 19-8-2005

Publicação no *DJ*: 26-8-2005, p. 32

Ação cível originária — Mandado de segurança — Sigilo bancário — Quebra por CPI da Câmara Distrital — Viabilidade — Precedente.

1. Este processo chegou à Corte ante a decisão declinatoria de competência de folhas 154 e 155. Reportou-se a Juíza Federal Substituta da 13ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, Dra. Anamaria Reys Resende, ao que assentado pelo Plenário na Ação Cível Originária n. 730-5/RJ, relatada pelo Ministro Joaquim Barbosa e cujo acórdão, no tocante ao julgamento da questão de ordem, restou veiculado no *Diário da Justiça* de 1º de outubro de 2004. O Plenário concluiu pela incidência da alínea *f* do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal quando em jogo conflito entre o Banco Central do Brasil e Assembléia Legislativa. O pano de fundo é único. O Banco Central do Brasil recusou-se a fornecer à Câmara Distrital dados bancários e fiscais de pessoas envolvidas em Comissão Parlamentar de Inquérito. Para tanto, reportou-se à disciplina legal — artigo 4º da Lei Complementar n. 105/2001. Daí a impetração, havendo pleito de concessão de medida acauteladora que vise ao imediato fornecimento dos dados, requerendo-se, mais, na inicial de folhas 3 a 14, a observância, na tramitação do processo, de segredo de justiça, em face da circunstância de se haver anexado, como documento, roteiro dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito. Juntaram-se à inicial os documentos de folhas 15 a 151. O processo veio-me concluso para exame do pedido de medida acauteladora em 16 de agosto de 2005.

2. Atente-se para o disposto no inciso IX do artigo 93 da Constituição Federal:

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes (...);

Constata-se a excepcionalidade maior do sigilo. Tanto quanto possível, a atividade do Judiciário, compreendida no grande todo que é a Administração Pública, há de se fazer com absoluta transparência, ficando com isso viabilizado o acompanhamento pelos cidadãos. No caso, o preceito constitucional limita, até mesmo, o sigilo, ao revelar que poderá ser implementado, quanto à presença de terceiros, em determinados atos. Na espécie, inexistente justificativa, no pedido inicial, de empréstimo de sigilo suficiente a agasalhá-lo. Vale frisar que o texto constitucional remete a restrição à publicidade à disciplina legal.

Relativamente ao tema de fundo, conta-se com precedente no que tange à competência da Corte em situação jurídica semelhante à deste processo. Como salientado pelo Órgão da Justiça Federal, ao apreciar Questão de Ordem na Ação Cível Originária n. 730-5/RJ, o Plenário proclamou incumbir ao Supremo processar e julgar mandado de segurança ajuizado por Assembléia Legislativa contra recusa, pelo Banco Central, em atender pedido de dados protegidos por sigilo bancário. Naquele processo, deferiu-se a ordem para que o Banco Central fornecesse à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro os dados pretendidos, objetivando o curso regular de Comissão Parlamentar de Inquérito. Trata-se, assim, de matéria pacificada no âmbito da Corte, não se podendo vislumbrar, na alusão a autoridades federais constante do artigo 4º da Lei n. 105/2001, texto restritivo. Prevaleceu a óptica da necessária simetria, presentes as Casas Legislativas federais e estaduais. A Câmara do Distrito Federal ombreia, sob o ângulo da atuação, com as Assembleias Legislativas, tendo-se, em linhas gerais, simples distinção de nomenclaturas.

3. Defiro, ante o precedente referido, a medida acauteladora para que o Banco Central forneça os dados pretendidos pela Câmara, que, em obediência à Lei Complementar n. 105/2001, devem ser mantidos no campo da excepcionalidade do acesso, ou seja, restritos ao exame pelos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito em andamento na Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelos titulares das contas atinentes aos dados levantados.

4. Dê-se ciência desta impetração à União e à autarquia Banco Central do Brasil, que têm a qualificação de litisconsortes passivos, retificando-se a autuação a fim de que o Chefe da Assessoria Parlamentar do Banco Central do Brasil e o Secretário da Receita Federal figurem como autoridades coatoras, cientes, também, do pedido formulado para que prestem as informações cabíveis.

5. Com as manifestações, ou o decurso dos prazos a elas inerentes, colha-se o parecer do Procurador-Geral da República.

6. Publique-se.

Brasília, 19 de agosto de 2005.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

PETIÇÃO 3.550 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Requerente: Walther Beltrami Filho — Requeridos: Efraim de Araújo Moraes e Garibaldi Alves Filho — Interessado: Enrico Gianelli

Julgamento: 25-4-2006

Publicação no *DJ*: 3-5-2006, p. 12

Representação — Audição do Procurador-Geral da República — Manifestação pelo arquivamento — Acolhida.

1. Eis como o Procurador-Geral da República sintetizou a espécie, preconizando o arquivamento deste processo (folhas 29 a 31):

1. Trata-se de representação formulada por Walther Beltrami Filho, em defesa dos interesses de seu constituinte, Enrico Giannelli, noticiando a possível prática do crime de desobediência por parte dos Senadores da República Efraim Morais e Garibaldi Alves, Presidente e Relator da CPI dos Bingos, respectivamente.

2. Alega o Representante que os parlamentares Representados desobedeceram liminar concedida ao interessado nos autos do HC n. 86.429, Rel. Min. Marco Aurélio, no sentido de que não comparecesse à CPI dos Bingos para depor sobre fatos de que tinha conhecimento em razão do exercício da profissão de advogado. Eis os termos da representação (fls. 03/04):

“Os supracitados Senadores intimaram o paciente para depor como testemunha de fatos de que tomou conhecimento no exercício profissional. Inconformados com a concessão de liminar em ordem de *habeas corpus* registrado sob n. 8.6429, em favor do paciente, inovaram a motivação inicial, qual seja, ouvi-lo como testemunha, para uma nova, inusitada e inexplicável condição de ‘acusado’.

(...)

No modesto entender do ora subscritor da presente, a prática dos Senhores Senadores ora representados, muito se equivale a chicana praticada pelos maus profissionais do direito, em outras palavras, modificou-se a fundamentação da convocação, única e exclusivamente para conculcar decisão deste Egrégio Supremo Tribunal Federal”.

3. Considerando ter havido a prática de ilícito penal pelos Representados, e após tecer considerações sobre questões de natureza política, requereu a concessão de vista dos autos ao Procurador-Geral da República para fins de oferecimento de denúncia contra os aludidos parlamentares.

4. A pretensão, entretanto, não merece acolhimento.

5. A presente Petição tem ligação direta com as decisões proferidas no Habeas corpus n. 86.429. Com efeito, Enrico Giannelli foi intimado a prestar depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para investigar e apurar a utilização de casas de bingo para a prática de crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, e a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado.

6. Entendendo que o seu depoimento poderia violar o sigilo profissional a que estava obrigado, Enrico Giannelli impetrou *habeas corpus* com a finalidade de impedir o seu comparecimento à CPI. A liminar foi deferida ao fundamento de que, na condição de advogado da empresa Gtech, não estava o paciente obrigado a depor a respeito dos fatos de que tinha conhecimento em razão do exercício profissional.

7. Todavia, diante de nova convocação pelo presidente da CPI dos Bingos, com motivação diversa da anterior, o então paciente postulou outra liminar, que foi denegada pelo em. Relator, diante da constatação de que essa segunda convocação tinha fundamento diverso da anterior, sendo o paciente chamado a depor como protagonista dos fatos em apuração e não mais como testemunha. Observou o ilustre Relator que a própria convocação continha expressa ressalva quanto ao sigilo profissional a que estava obrigado o paciente, constando da mesma “o respeito aos limites constantes do inciso XIX do artigo 7º da Lei n. 8.906, de 1994 (Estatuto do Advogado), haja vista a decisão proferida pelo Sr. Ministro Marco Aurélio no HC 86.429”.

8. Com efeito, conforme manifestou-se o Ministério Público Federal em parecer no HC 86.429, de lavra da em. Subprocuradora Delza Curvello Rocha, a segunda intimação deu-se por ocasião do surgimento de dúvidas diante de depoimentos posteriores, que envolviam o paciente na prática delituosa, não havendo que se falar em desobediência à liminar anteriormente deferida, visto que a ressalva do sigilo profissional contida na liminar anterior foi, inclusive, mantida na justificativa da última convocação.

9. Têm-se que o tipo do crime de desobediência é formado pelo núcleo “desobedecer” e pelos elementos “ordem legal” e “funcionário público”. Desobedecer significa não acatar, desatender, não cumprir ordem legal de funcionário público, situação ausente na hipótese ora examinada. A segunda decisão prolatada monocraticamente pelo Relator afirmou a legalidade da convocação, nos termos em que esta se deu, por ter justificativa diversa da primeira, e assim, firmou-se no sentido de que o paciente deveria comparecer a esta segunda convocação. Isso posto, não havia nada que desobrigasse o paciente a comparecer ao depoimento marcado, tampouco a convocação descumpriu ordem do Supremo Tribunal Federal.

Assim, não vislumbrando a prática de ilícito penal pelos parlamentares Representados, manifesto-me pelo arquivamento dos autos.

2. A manifestação do titular da ação penal é irrecusável.

3. Arquivem.

Brasília, 25 de abril de 2006.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.444 – DILIGÊNCIA — DF

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Impetrantes: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo e João Afonso da Silveira — Impetrados: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional

Julgamento: 27-5-1999

Publicação no *DJ*: 2-6-1999, p. 34

A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, e o advogado João Afonso da Silveira de Assis pedem medida liminar em mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente do Senado Federal, do Presidente e do Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional, para que não haja quebra do sigilo bancário, telefônico e fiscal do segundo impetrante, que é advogado militante.

Esclarecem que o ato impugnado está relacionado com a devassa nas empresas ligadas ao Banco Marka e que foi veiculado pela imprensa (fls. 28/30) e, quanto à quebra do sigilo bancário, que já foram tomadas providências pelo Banco Central (fls. 31/32); acrescentam que pende de atendimento pela CPI o fornecimento de certidão acerca do referido ato (fls. 82/84).

Fazem diversas alegações, entre elas a de violação do sigilo profissional, garantido pelos artigos 133 da Constituição e 7º, II, do Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94).

Pedem medida cautelar para suspender a execução do ato impugnado (fls. 2/14). Juntam documentos (fls. 15/85).

2. Excluo da relação processual o Conselho Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (artigos 45, § 2º, e 57 do Estatuto da Advocacia), nada impedindo, contudo, que nela ingresse o Conselho Federal da OAB (artigos 45, § 1º, e 54, II, do mesmo Estatuto); excluo, também, o Presidente do Senado Federal e o Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito, visto que o Presidente da CPI é quem a representa (HC n. 71.039/RJ, Rel. Min. **Paulo Brossard**, de 6-12-96, p. 48708).

3. Não é possível traçar, neste momento, os limites do ato coator, porque revelado, basicamente, por noticiários jornalísticos, embora haja nos autos prova pré-constituída demonstrando situação concreta que dele emana (fls. 31/32).

4. Ante o exposto, concedo *si et in quantum* a liminar requerida, para suspender a eficácia do ato coator, porém exclusivamente com relação ao impetrante.

5. Requistem-se informações do impetrado, encaminhando-se-lhe cópias do que consta às fls. 2/84, que deverão vir acompanhadas de documentos que esclareçam o conteúdo e o alcance do ato impugnado, no prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento do ofício (artigos 6º, parágrafo único, e 7º da Lei n. 1.533/51).

6. Após a vinda das informações, reexaminarei o pedido cautelar.

Comunique-se ao impetrado e ao Presidente do Banco Central do Brasil e, após, intime-se.

Brasília, 27 de maio de 1999.

Ministro Maurício Corrêa, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.446 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Ilmar Galvão

Impetrantes: Salvatore Alberto Cacciola e outros — Impetrados: Presidente em exercício da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e Presidente do Banco Central do Brasil

Julgamento: 16-6-1999

Publicação no *DJ*: 23-6-1999, p. 39

Vistos, etc.

Cuida-se de mandado de segurança em que as empresas Holon Empreendimentos e Participações S.A., Sacre Empreendimentos e Participações S.A., Banco Marka S/A e seus diretores Salvatore Alberto Cacciola, Antônio Sérgio do Carmo Dupim, Cinthia Costa e Souza, em litisconsórcio, objetivam tornar sem efeito ato do Presidente da chamada CPI dos Bancos instituída pelo Senado Federal e do Presidente do Banco Central, por meio do qual foi decretada a “indisponibilidade dos bens dos membros da Diretoria do Banco Marka S.A., e dos fundos por ela geridos”.

Sustentam, em resumo, ressentir-se o referido ato dos vícios de incompetência e da ausência de fundamentação.

A inicial, todavia, não esclareceu a participação do Presidente do Banco Central no ato impugnado, circunstância que determinou fosse precedida de pedido de informações a apreciação do requerimento de medida liminar, deduzido no sentido da suspensão dos efeitos da constrição patrimonial decretada pela CPI até o julgamento final do mandado de segurança.

Respondendo, disse o Presidente do Banco Central que, no caso, se limitou a divulgar, no âmbito de instituições financeiras, o ato impugnado, como seu mero autor, sem qualquer poder de corrigir ilegalidade de que, eventualmente, se revista ele. Aliás, relativamente ao Presidente do Banco Central, houve superveniente desistência manifestada pelos impetrantes.

O Presidente da CPI, de sua vez, em resumo, sustenta que a determinação de indisponibilidade dos bens dos impetrantes não ofende a norma do art. 54, § 3º, da CF, como alegado, nem significa um extrapolamento dos legítimos e regulares poderes da CPI, argumentando, *in verbis*:

“O parágrafo terceiro da Constituição Federal em conjunto com o art. 158 do Regimento Interno do Senado Federal atribuem, textualmente, às Comissões Parlamentares de Inquérito, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, pelo que o cerne da *quaestio* reside em saber qual seria a amplitude de que se pode, licitamente, conferir a tais poderes e quais diligências determinadas pela CPI poderiam, concretamente, se enquadrar com correção nestas fronteiras.

Em primeiro ponto, entendemos conveniente apreciar a matéria à luz dos poderes conferidos às próprias autoridades judiciais para, explicitando-os à luz do direito positivo, verificar a correspondência destes às atividades das CPI's a quem o constituinte atribuiu idênticos poderes investigatórios. Logo, cabe indagar: como se revelam, no âmbito do Poder Judiciário, o exercício dos poderes ditos investigatórios?

O Código de Processo Penal, aplicável subsidiariamente ao procedimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme expressamente determina o art. 153 do Regimento Interno do Senado Federal e também pelo art. 38 da Lei n. 4.595/64, regula em seus arts. 125 a 144 as chamadas medidas assecuratórias que antecedem, sempre, a qualquer decisão final e meritória nos processos de conhecimento, em regra demorada, justamente para evitar que o conjunto probatório para que se perfaça com êxito a sanção penal futura não se perca e a reparação de uma infração penal não venha a se tornar inócua ou mesmo impossível.

Por esta razão, o legislador criou tais providências, justamente para acautelar os interesses do prejudicado com a prática da infração, permitindo à autoridade judicial que proceda às medidas ali referenciadas, mesmo sem concluir nada sobre o mérito da questão, unicamente para, cautelarmente, garantir a satisfação de uma obrigação ou, ainda, para não tornar ilusória a execução das medidas decisórias futuras.

Desta maneira, quando a autoridade judiciária determina, na seara do processo penal, a adoção de providências tais como a indisponibilidade de bens, busca e apreensão de documentos, seqüestro de bens, a hipoteca legal de bens e o arresto, não está a concluir absolutamente nada no campo meritório da pretensão punitiva do Estado e nem muito menos está a dar um só passo adiante do patamar puramente instrutório e investigatório.

É indubitoso afirmar que, a depender da matéria, a não adoção de tais diligências relacionadas com os fatos determinados apurados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, pode, simplesmente, acarretar dois efeitos seriamente nefastos ao êxito dos trabalhos desenvolvidos, quais sejam, a dificuldade de um

aprofundamento investigatório e analítico da história patrimonial dos envolvidos e, *a posteriori*, uma impossibilidade de ressarcimento ao erário público dos prejuízos a este causados por operações irregulares e delituosas, justamente porque ausente os recursos materiais capazes de honrar a condenação dos envolvidos, notadamente no campo da reparação cível.”

Não é essa, entretanto, como sobejamente demonstrado na inicial, a orientação que, sobre a matéria, restou assentada no STF, cuja jurisprudência não reconhece poder à CPI para medidas acautelatórias ou restritivas de direito, entre as quais se inclui a indisponibilidade de bens verificada neste caso.

Ante o exposto, defiro a medida liminar requerida.

Comunique-se.

Após, à d. Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 16 de junho de 1999.

Ministro Ilmar Galvão, Relator.

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.466 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Ilmar Galvão

Impetrante: Francisco Lafaiete de Pádua Lopes — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito

Agravo Regimental do il. Senador Bello Parga, na qualidade de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional, criada pelo Requerimento 127/99/SF, contra a decisão pela qual deferi parcialmente a liminar requerida por Francisco Lafaiete de Pádua Lopes no mandado de segurança impetrado contra a decisão colegiada, tomada em reunião reservada de 26-4-99, que aprovou petição de “**transferência**” àquela CPI dos “**sigilos bancário, fiscal e telefônico**” do impetrante, além de determinar a “**indisponibilidade**” dos seus bens.

Retificado conforme o despacho ontem proferido o equívoco no ofício de comunicação da liminar, no mais, mantenho a decisão agravada: não lhe abalaram os fundamentos os respeitáveis argumentos do recurso que — independentemente do seu cabimento ou não para o Tribunal — considero, em atenção ao agravante, como pedido de reconsideração da liminar.

É inconsistente, *data venia*, o pedido de extinção do processo sem julgamento de mérito, porque não requerida “**a intimação do Parquet federal**”: a audiência do Procurador-Geral — além de compulsória em todos os processos de competência do STF (CF, art. 103, § 1º) — é determinada por lei (Lei 1.533/51, art. 10) e pelo regimento com força de lei (RISTF, art. 205), quer a peça, quer não a peça o impetrante.

A lastrear a refutação de incompetência da CPI para decretar indisponibilidade de bens, invoca o recorrente os arts. 125 a 144 do Código de Processo Penal que, sob o título de “**medidas assecuratórias**”, disciplinam o sequestro e a especialização da hipoteca legal, que, acentua, **antecedem sempre qualquer decisão final e meritória nos processos de conhecimento**.

Já o dissera expressamente a decisão agravada, o que evidentemente não basta, entretanto, para situar ditas medidas, quando decretadas na **seara do processo penal**, como quer o agravo, **no patamar puramente instrutório e investigatório**: são como está na sua denominação legal, provimentos assecuratórios da eficácia de eventual

sentença condenatória — frutos da jurisdição cautelar —, que nem a inteligência mais larga do art. 58, § 3º, da Constituição permitiria compreender nos “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**”, ali outorgados às comissões parlamentares de inquérito.

De igual modo, só como medida cautelar se poderia qualificar a indisponibilidade total de bens de alguma pessoa.

O caminho adequado para assegurar de logo a efetividade de eventual responsabilidade do investigado, a ser apurada em processo próprio — como resulta do mesmo art. 58, § 3º, CF — não está no exercício pela CPI de uma jurisdição cautelar que claramente não tem, mas sim em instar o Ministério Público a que provoque o Judiciário a exercê-la ou, se for o caso, em provocar a ação do Tribunal de Contas, ao qual — ao contrário do que se pretende — igualmente não pode substituir-se o órgão parlamentar.

No tocante à quebra dos sigilos, a decisão agravada declaradamente não tomou posição quanto à tese que subtrai dos poderes instrutórios da CPI o que a Constituição declarou coberto pela **reserva de jurisdição** do Poder Judiciário: a questão é inçada de dificuldades, sobretudo quando se trata de saber até onde vai — na linha de Canotilho (**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2ª ed., Almedina, 1998, p. 580), invocada no precedente que lembrei (MS 23.452, liminar, Celso de Mello) — a **reserva absoluta ou monopólio da primeira palavra** do juiz e onde comecem os poderes instrutórios de órgãos não judiciais — especialmente a CPI — sem prejuízo do seu controle jurisdicional reparatório ou preventivo, que o jurista eminente chama “**reserva da via judiciária**”.

Quis guardar-me no ponto para maiores reflexões na decisão de mérito.

É que, para o juízo de delibação necessário à concessão da liminar, bastou outro fundamento menos polêmico: o da carência de motivação da decisão questionada.

Não a desmente o agravante.

Pretende, contudo, de início, que à CPI não se impunha o dever de motivação de suas decisões, até porque a exigência seria contraditória, na decisão agravada, à afirmação de que a Comissão não profere julgamentos.

A contradição, no entanto, *data venia*, é do agravo, que, de um lado, postula, sem restrições, os poderes judiciais de instrução, mas, de outro, pretende libertar-se das limitações nela impostas ao juiz: no Estado de Direito, entretanto — que aborrece todo poder arbitrário — a extensão de qualquer poder público é o resultado da soma algébrica entre os signos positivos da competência conferida e restrições impostas ao seu exercício.

Assim também o “**poder de investigação das autoridades judiciais**”, conferido às CPIs, no qual um dos freios mais eficazes é precisamente o da motivação de suas decisões, as quais — ao contrário do que supõe a sua crítica no agravo — não se reduzem aos julgamentos, mas se manifestam também no exercício do poder instrutório, particularmente na admissão ou determinação de provas; sobretudo, daquelas que interferem na área dos direitos e liberdades individuais.

Alega-se ainda que a fundamentação se conteria no próprio requerimento de criação da CPI ou nas sessões públicas: aí, *data venia*, na melhor das hipóteses, se está a confundir a motivação — que é a expressa indicação dos motivos determinantes da decisão — com a existência deles. São conceitos de todo distintos.

Mantida, portanto, a decisão agravada, ponha-se o agravo em mesa do Plenário.
Brasília, 25 de junho de 1999.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.575 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Impetrante: Alexandre Funari Negrão — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 16-12-1999

Publicação no *DJ*: 1-2-2000, p. 96

1. Os fatos afirmados.**1.1 O Impetrante.**

É “(...) acionista e diretor-presidente da Medley S.A. Indústria Farmacêutica (...) [e atua] como piloto de ‘stok car’, representando o Brasil (...) em competições internacionais” (fl. 4).

1.2 A CPI do Narcotráfico.

No dia 15 de novembro, a Comissão Parlamentar de Inquérito encarregada de investigar o narcotráfico, “(...) instalou-se em Campinas, para realização de investigações” (fl. 3).

Afirma que “antes mesmo do início dos trabalhos, o Deputado Robson Tuma concedeu entrevista em telejornal da Rede Globo afirmando publicamente que o impetrante seria investigado, para verificação de suposto envolvimento com refino de entorpecentes” (fl. 3).

No dia 18 de novembro “(...) o impetrante foi convocado para depor, como ‘testemunha’, perante a aludida Comissão. Entretanto, ao longo da sessão (...) foi ele interrogado como se já houvesse sido indiciado” (fl. 3).

O mencionado depoimento restou eivado de “(...) inconstitucionalidades e ilegalidades (...) inclusive impedindo-se os advogados constituídos de exercerem suas prerrogativas profissionais, o que originou representação perante a [OAB/SP]” (fls. 3 e 14/19).

O Presidente da CPI em tela expediu “(...) mandados de busca e apreensão (...) dirigidos à residência do impetrante, (...) à casa situada em Angra dos Reis e também às dependências da empresa Medley, da qual (...) é acionista” (fl. 3).

1.3. O Mandado de Busca e Apreensão.

Determinava:

“(...) Busque e Apreenda agendas de endereços, arquivos, recibos, instrumentos de contratos, listagens de nomes, microcomputadores (CPU) ou disquetes e outros suportes cibernéticos, bem como outros documentos de interesse para verificar a participação do [impetrante] nos delitos de narcotráfico e lavagem de dinheiro, conforme denunciado a esta Comissão” (fls. 6 e 13).

De posse desse mandado, “(...) foram apreendidos: vinte e seis canhotos de talonários de cheques, CPU TDA Indústria S.A. com ‘kit’ multimídia, modelo ‘pentium’; um ‘lep top’ marca Itautec, agenda de telefones; extratos de conta do Safra National Bank de New York (...)” (fls. 6 e 20/21).

2. Alegações.

Alega:

(1) violação ao princípio da reserva de jurisdição, pois o “(...) mandado de busca e apreensão (...) da [CPI] determinou a medida sem qualquer interferência do Poder Judiciário” (fl. 4);

(2) que as CPI’s “(...) não dispõem de todos os poderes de que são investidas as autoridades judiciais, dispondo apenas dos seus poderes instrutórios” (fl. 5);

(3) que de seus atos excluem-se “(...) a decretação de prisão preventiva ou temporária, a determinação de escuta telefônica e de medidas de natureza cautelar, como as medidas asseguratórias e a busca e apreensão” (fl. 5);

(4) que medidas que impliquem em “(...) grave restrição a direito fundamental [deverão ser determinadas] ... por autoridade judicial (...)” (fl. 5);

(5) que “Além de ter sido executada sem mandato judicial, a busca (...) foi determinada sem atender aos requisitos legais, impostos pelo art. 240() do [CPP] (...) Isto porque, (...) a busca somente será determinada quando ‘fundadas razões’ a autorizarem” (fl. 6).

(6) que “A busca (...) [realizou-se] com suporte em meras suspeitas e conjecturas dos membros da [CPI]” (fl. 7);

(7) que “(...) a busca foi determinada às ocultas, enquanto o impetrante era submetido a inquisitorial interrogatório (...)” (fl. 7);

(8) que não “(...) foram indicadas quais as ‘fundadas razões’ que determinaram a realização de busca e apreensão na residência do impetrante” (fl. 7);

(9) que a decisão da CPI “Carece de motivação, (...) em desrespeito ao disposto no art. 93, inciso IX() da [CF], aplicável às decisões (...) proferidas pela [CPI]” (fl. 7);

(10) que a CPI “(...) tem divulgado, para a imprensa e para o público em geral, o teor dos documentos apreendidos na residência do impetrante, violando o direito à intimidade do mesmo, [presente na CF], em seu art. 5º, inciso X (...)” (fl. 8);

(11) que, “(...) logo após as apreensões, foi exibido na televisão, um extrato bancário pertencente ao impetrante” (fl. 8).

3. O pedido.

O ato de apreensão “(...) trouxe prejuízos de difícil reparação, tendo em vista que (...) [foram apreendidos] diversos objetos e documentos, alguns dos quais pertencentes aos filhos menores do impetrante (computador).

“Ademais, os documentos apreendidos estão sendo indevidamente exibidos para a imprensa, expondo ainda mais e agredindo a intimidade do impetrante e dos seus” (fls. 10 e 22).

Requer a concessão de liminar “(...) para o fim de que sejam prontamente restituídos ao impetrante os objetos e documentos de sua propriedade (...)” (fls. 10 e 20/21).

Ainda, que seja “(...) sobrestada a decisão de decretação de sigilo bancário e fiscal do impetrante” (fl. 11).

Requer a nulidade da busca e apreensão e a “(...) definitiva restituição dos objetos e documentos de propriedade do impetrante (...) bem como decretação de nulidade da decisão que determinou a quebra de sigilo bancário e fiscal do impetrante” (fl. 11).

4. As informações

Solicitei informações.

Diz o Presidente da CPI do Narcotráfico:

(1) “(...) o Sr. Negrão tem precedente de envolvimento na lavagem de dinheiro ilícito, um dos envolvidos que foi no chamado ‘esquema PC’ (...)” detectado pela ‘CPI do PC’ em 1992 (fl. 59);

(2) “(...) houve notícia de que o Sr. Negrão (...) estaria envolvido na prática de fornecimento de substâncias para propiciar o refino de cocaína, (...) que seriam armazenadas nas dependências da própria empresa” (fl. 59);

(3) mãe de ex-funcionária do Impetrante, “(...) foragida e ameaçada de morte, [informou que sua filha] (...) foi usada como ‘laranja’ em negócios bancários escusos do Impetrante (...)” (fl. 60);

(4) testemunho do Sr. Albery Spinola, “(...) pai de (...) corredor (...) [foi levado] a crer que receberia um patrocínio de dois milhões, (...) tendo criado empresa de patrocínio (...). Ao final, depois de uma série de repasses entre duas empresas que (...) pertenciam (...) ao Sr. Negrão, o numerário que chega às mãos do corredor é apenas 5% do total autorizado pelo Banco Central e efetivamente enviado, acabando por ser depositado em conta nas Bahamas, que se investiga, mas há notícias que é conta do próprio Impetrante. Seria assim, apenas operação em que utiliza empresas de sua propriedade para conseguir forjar uma origem lícita para dinheiro ilicitamente obtido.” (Fls. 60/61).

(5) afirma a CPI a impossibilidade de se “(...) analisar o caso do Sr. Alexandre Negrão sem analisar as atividades da empresa Impetrante.” (Fl. 61).

Dizem as Informações que, em razão “(...) do mandamento constitucional, emergem do ordenamento jurídico (...) [duas normas] (...) que vivificam as Comissões: a [Lei 1.579/52 — ‘Lei das CPI’s] (...) e as normas regimentais que regulam os atos internos do corpo legislativo.” (Fl. 62).

“A busca e apreensão é (...) um instrumento para produção de prova (...) [e] se insere na esfera de poderes de uma [CPI] por expressa disposição constitucional (...) [e,] (...) ao determinar a busca e apreensão que se tenta impugnar, nada mais fez que seguir a própria jurisprudência do STF (haja vista a busca e apreensão levada a cabo no escritório do advogado Edmundo Noronha, pela ‘CPI DO INSS’ — neste caso, o [STF] decidiu que, dentre os poderes das [CPI’s] encontra-se o de determinar buscas e apreensões de provas pertinentes à investigação que se leva a cabo” (fl. 62).

Disse mais:

(1) “(...) cumpre ao Poder Legislativo não somente a elaboração de leis - função precípua no modelo clássico de separação de Poderes - mas também fiscalizar a sua aplicação” (fl. 64).

“Em decorrência desta compreensão, sedimentou-se, na prática parlamentar, a constituição de Comissões de Inquérito destinadas a investigar fatos de interesse público. O desenvolvimento do instituto devem-se (...) à prática parlamentar norte-americana que consagrou o reconhecimento de ser o direito de promover inquéritos inerentes ao Poder Legislativo — direito que tem sido proclamado de maneira uniforme e reiterada pelo Direito Comparado” (fl. 64).

(2) A CF, em seu art. 58, § 3º, “(...) inovou, outorgando às CPI’s os poderes de investigação inerentes às autoridades judiciais.” (Fl. 65).

(3) “(...) na busca da verdade real sobre fato determinado, às CPIs é permitido lançar mão dos mesmos instrumentos que o ordenamento jurídico põe à disposição do juiz (excetuando-se, (...) o cumprimento da prestação jurisdicional)” fl. 65.

(4) no dizer do Min. Luiz Galloti, quanto “(...) à obrigatoriedade de depor perante CPI, quando se confere a um órgão uma atribuição, não de se lhe conceder também os meios de exercê-la.” (Fl. 66).

(5) denúncias foram feitas a respeito da “(...) atividade de venda de substâncias químicas para laboratórios de refino de cocaína feita pela própria Impetrante (...) utilizando suas dependências (...)” (fl. 67).

(6) foi efetuado indiciamento “(...) para efeitos do inquérito parlamentar (...) [cujas investigações levam a crer que o Sr. Negrão] (...) possivelmente é um dos responsáveis pela lavagem do dinheiro oriundo do narcotráfico e roubo de cargas e carretas (...)” (fl. 68).

Quanto à fundamentação do ato, dizem as Informações:

“Quando a CF (...) concedeu às CPIs os ‘poderes investigatórios de autoridade judicial’ não lhe concedeu, porém, os poderes decisórios das autoridades judiciais. Tal fato, por si só, já seria suficiente para distinguir as exigências formais e de legalidade em um e outro caso: nunca o que se chama decisão de uma CPI será ato da mesma natureza que uma decisão judicial — mesmo que se esteja falando de uma decisão interlocutória, como a que se refere à produção de provas.

A CPI decide apenas na forma como decide o Legislativo em geral, ou seja, há uma proposição, que é votada com o quorum próprio e se apura o resultado. Como órgão do Poder Legislativo, que, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, para todos os efeitos age como se fosse a própria Câmara dos Deputados, a CPI só precisa como fundamento de qualquer dos seus atos do seguinte mecanismo decisório: *Proposição – Quorum – Votação*.

Muito diferente é a natureza jurídica da decisão judicial da decisão legislativa. Enquanto o juiz sempre é obrigado a expor os motivos de seu convencimento, o legislativo jamais poderá fazê-lo, porque seu julgamento, mesmo se atendo aos limites da lei, sempre é *político* e, como tal, por definição, imotivado, encontrando sua legitimação no resultado do voto.

Qual, pois, o fundamento de qualquer ato de CPI? Tão somente o que se chama seu *juízo político*.” (Fl. 69)

Defende que a CPI, por ser “(...) *um meio de investigação que não tem partes (...) só produz provas (...) que acha necessária a sua atividade (...) E as pessoas jurídicas não estão excluídas (...) [de seus trabalhos investigativos] (...)*” (fl. 70).

Traz aos autos “(...) *cópias das provas que levaram às buscas e apreensões determinadas, dentre elas (...) denúncias do 0800 da ouvidoria da Câmara dos Deputados (...) denúncias da imprensa de Campinas, SP (...) [e] notas taquigráficas do depoimento em Campinas e acareações (...)*” (fl. 71).

Por fim, o Presidente da Comissão, defende inexistir “(...) *direito líquido e certo às medidas que pleiteia, porque a Comissão agiu nos estritos limites de legalidade ao deliberar pela realização da busca e apreensão (...) [e a CPI] resolveu ... pela coleta das provas na empresa e a apreensão dos documentos (...) [cuja] (...) impossibilidade de [analisá-los] (...) impedirá a CPI de (...) cumprir sua missão (...)*” (fl. 72).

5. Decisão.

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm “(...) *poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias (...)*” (CF, art. 58, § 3º).

Dessa regra se segue que as CPIs têm, também, o poder de assegurar a eficácia de seus atos investigatórios.

Daí por que podem as CPIs determinar a busca e apreensão de bens e coisas que se incluam no objeto de suas investigações.

O poder de investigação contém o poder de assegurar o conhecimento e, mesmo, a preservação dos elementos de prova relacionados com a investigação.

As CPIs têm poder de investigar, logo têm poder cautelar originário quanto aos elementos de prova.

A titularidade constitucional do poder investigatório assegura que as CPIs possam tomar as medidas que entenderem necessárias, independentemente de autorização judicial.

Não há, quanto a esse ponto, reserva de jurisdição.

No âmbito dessa competência podem requisitar, mandar buscar e apreender provas que, ao longo da investigação e a seu juízo, se façam necessárias para elucidar as denúncias. É evidente que a intervenção judicial poderá se dar se houver lesão a direitos subjetivos constitucionais.

Foi nesse sentido que votei no MS 23.446-6 (**Galvão**).

Lá afirmei que “(...) *poderá competir [à CPI] se, e somente se o bloqueio — tratava-se de bloqueio de bens — seja condição para o exercício do poder investigatório (...)*”.

Este é o caso dos Autos.

Houve denúncia (fl. 74).

Cabia à CPI requisitar as provas, cuja análise poderá levar à conclusão sobre a veracidade dos fatos.

Por outro lado, sem razão as informações quando refere a questão da fundamentação da decisão que tenha determinado medida acautelatória (fl. 69).

Uma coisa é o fundamento político ou jurídico de uma decisão.

Outra, é não ter fundamento algum.

O que se exige é a fundamentação de uma decisão.

O que não se permite, é a decisão arbitrária, porque sem fundamentação.

No mesmo MS 23.446-6 fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas.

Disse não se poder “(...) *fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões. (...) Não se pode pretender (...) que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma contextura, a mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário (...) o procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial. (...)*”.

A fundamentação da decisão política se encontra em qualquer peça ou momento do procedimento.

Pode se encontrar no próprio projeto, no requerimento, na indicação, no parecer e na emenda — que são os tipos de proposições parlamentares.

Pode decorrer do debate quando da votação da matéria.

O certo é que as decisões parlamentares não estão sujeitas às regras que disciplinam as decisões judiciais que impõem relatório, fundamentos e dispositivo (CPC, art. 458).

O procedimento parlamentar é outro.

O procedimento de tomada de decisões é outro.

Logo, não se lhe aplica as regras de processo judicial, que é diverso.

No entanto, não se conclua que a decisão parlamentar possa ser arbitrária e sem nenhum fundamento.

Não se confunda inexistência de fundamentação com topologia da fundamentação.

Para as decisões judiciais, a lei impõe uma topologia própria e específica para os seus fundamentos.

Não é o caso das decisões parlamentares.

A localização dos fundamentos pode e é difuso.

Os fundamentos podem se encontrar em diversos *locus* do processo decisório. É o caso do autos.

A medida acauteladora, informa o Presidente da Comissão (fl 71) decorreu de:

(a) acusações oferecidas via “0800 disque Câmara” (fl. 74);

(b) acusação escrita de AMS Eventos Esportivos S/C Ltda. (fl. 75);

(c) depoimento de Maria Neusa Nascimento (fls. 185 a 203), com a presença do Investigado;

(d) depoimento do Sr. Albery Spinola Filho (fls. 138 a 158), também com a presença do Investigado;

(e) elementos contidos nas notas taquigráficas de sessão da Comissão.

Entendeu a CPI — e o juízo é dela, porque é ela a titular do poder investigatório — necessária a medida cautelar que foi exercida em relação a bens da pessoa jurídica, dirigida pelo próprio Investigado.

Por ora, nada a reparar.

Indefiro a liminar.

CPP:

“Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

a) prender criminosos;

b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos;

c) apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos;

d) apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso;

e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu;

f) apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato;

g) apreender pessoas vítimas de crimes;

h) colher qualquer elemento de convicção.

§ 2º Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras *b* até *f* e letra *h* do parágrafo anterior.”

CF:

“Art. 93 (...)

(...)

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes”;

CF:

“Art. 5º (...)

(...)

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;”

Brasília, 16 de dezembro de 1999.

Ministro Nelson Jobim, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.576 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Carlos de Araújo Pimentel Neto — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 29-11-1999

Publicação no *DJ*: 7-12-1999, p. 62

Comissão Parlamentar de Inquérito. Advogado. Direito de ver respeitadas as prerrogativas de ordem profissional instituídas pela Lei n. 8.906/94. Medida liminar concedida.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, como qualquer outro órgão do Estado, não pode, sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis da República, impedir, dificultar ou frustrar o exercício, pelo Advogado, das prerrogativas de ordem profissional que lhe foram outorgadas pela Lei n. 8.906/94.

O desrespeito às prerrogativas — que asseguram, ao Advogado, o exercício livre e independente de sua atividade profissional — constitui inaceitável ofensa ao estatuto jurídico da Advocacia, pois representa, na perspectiva de nosso sistema normativo, um ato de inadmissível afronta ao próprio texto constitucional e ao regime das liberdades públicas nele consagrado. Medida liminar deferida.

Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado com a finalidade de obter ordem judicial que determine, à Presidência da CPI/Narcotráfico, o **efetivo respeito às prerrogativas profissionais**, que, por força e autoridade da lei (**Lei n. 8.906**, de 4-7-94), **assistem** ao ora impetrante, que é **Advogado** regularmente constituído por pessoa convocada a depor perante esse órgão de investigação parlamentar (Regis Xavier de Souza — fl. 38).

O ora impetrante, ao censurar o comportamento arbitrário em que **alegadamente** incidiu a CPI/Narcotráfico, quando das inquirições levadas a efeito em Campinas/SP, enfatiza que **sofreu** indevidas restrições no desempenho de sua atividade profissional como Advogado.

A parte impetrante, para justificar o **receio** de que os **alegados** abusos cometidos pela CPI/Narcotráfico possam, uma vez mais, **comprometer**, injustamente, o legítimo exercício da Advocacia, **expõe** os fatos ocorridos em Campinas/SP, no dia 19-11-99 (**fls. 7/11**):

“Fomos violentamente expulsos da sessão, após nos insurgirmos contra o tratamento indigno e ilegal que nos era dispensado, de pedirmos várias vezes que nos fosse concedida a palavra, pela ordem e de reiterarmos, outras tantas vezes, fosse formalmente indeferido o nosso requerimento, devidamente

protocolado havia horas junto a mesa de trabalhos. Qual o quê! Sem nenhum fundamento legal e em situação absolutamente legítima, nos foi negada a palavra e, ao revés, nos ordenado que *calássemos e sentássemos*, imóveis, inúteis, omissos.

A autoridade coatora somente admitiu a presença física do impetrante à sessão, não admitiu que dela legitimamente participasse.

Nos foi imposto, e até ordenado, que permanecêssemos *'sentado e calado'* (*sic*), atrás de nosso constituinte, proibidos de interceder até mesmo nas hipóteses contempladas em lei!

(...)

Fomos violentamente constrangidos com ordens de *sentar e calar!*

Por não nos submetermos aos desmandos do presidente daquela Comissão, agentes da polícia federal nos arrastaram aos trancos e barrancos - como não se deve retirar um bêbado inconveniente de um bar noturno - e nos atiraram para fora das dependências do tribunal do júri de Campinas, onde - ironicamente - acontecia a espetacular sessão.

(...)

Os desmandos, que culminaram com a expulsão do impetrante da sessão, foram iniciados pelo jovem deputado Robson Tuma, que, em determinado momento, simplesmente nos proibiu de sequer nos comunicarmos com o advogado que se encontrava ao nosso lado - constituído por outra 'testemunha' que estava sendo massacrada naquela ocasião. O abusado deputado se dirigiu a nós, advogados, mais ou menos da seguinte forma:

'peço aos advogados que não conversem mais entre si.'

(...)

Surpreendidos, estarecidos e incrédulos com aquela absurda *'proibição'*, completamente inusitada, inusual, flagrantemente abusada e desprovida do mínimo de legalidade, de pronto nos vimos obrigados a nos insurgir, pedindo a palavra, pela ordem, ao presidente da Comissão, deputado Magno Malta - ora Autoridade coatora - o qual nos proibiu de qualquer manifestação, afirmando que advogado não poderia falar. Insistimos então para que indeferisse o nosso requerimento que se achava sobre a mesa. Não fomos ouvidos. Insistimos novamente, sem resultado. Indagamos do motivo da proibição de nos comunicar com o colega que se encontrava ao lado. Fomos então advertidos, sempre em altos brados, pelo presidente da Comissão:

'se quiser conversar com seu colega, chame-o e vá conversar lá fora.'

(..)

Lembramos ao presidente da comissão a nossa condição de advogado, detentor do direito de manifestação e intervenção verbal, quando necessário, pela ordem, de pé ou sentado, de acordo com a Lei 8.906/94. De nosso direito de permanecer em pé ou sentado e de entrarmos e de sairmos dos locais públicos, como aquele, independentemente de licença, como, aliás, havia exaustivamente ponderado na notificação protocolada.

Sempre insistindo em nos calar, o arbitrário presidente nos *'ordenou'*:

'o senhor volte para o seu lugar e fique sentado e calado!'

(...)

Reafirmando nossos direitos, manifestamos o nosso propósito em permanecer em pé, não podíamos obedecer uma ordem manifestamente ilegal e arbitrária. Foi o suficiente para que o presidente suspendesse a sessão e ordenasse a nossa expulsão:

‘A sessão está suspensa, queira a segurança retirar o advogado do recinto.’

Desrespeitados, maltratados, humilhados, ofendidos e postos à força para fora da sessão, nosso constituinte ficou só, abandonado à própria sorte, sem a devida e inalienável assistência jurídica de seu advogado constituído, à mercê daqueles inquisidores, que o massacraram, desrespeitando-o de todas as maneiras indesculpáveis e inadmissíveis, culminando por prendê-lo, ilegal e arbitrariamente, em flagrante, por desacato.

(...)

Quando éramos retirados à força da sessão, dada a truculência despropositada dos agentes da Polícia Federal, sob ordens do presidente da Comissão, ora autoridade coatora, o colega que se encontrava ao nosso lado, perplexo, o advogado Dr. Valdiner Alves da Silva - com o qual havíamos, minutos antes, sido proibidos de nos comunicar - foi atropelado e lançado ao chão, sendo ainda *ridicularizado* pela autoridade coatora.

Mesmo após a inconformada intervenção do digno presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Campinas, Dr. Aderbal da Cunha Bergo - voz solitária na defesa da legalidade naqueles dias - o presidente da Comissão, apesar de reconhecer o excesso, mais um, nos ‘*autorizou*’ a retornar à sessão, mas impôs uma condição: deveríamos permanecer *sentados e calados*, com o que não concordamos, pois não poderíamos simplesmente emprestar nossa inútil presença, apenas para conferir aparente legalidade àquela sessão.

Reconheceu ainda a ora autoridade coatora, inadvertidamente, a condição de ‘*acusado*’ de nosso constituinte, nomeando-lhe um ‘*curador*’ bem comportado - ante nossa recusa em participar daquela inquisição - o qual, de forma subserviente, sentou-se atrás de nosso constituinte e permaneceu, até às 3,30 horas da madrugada do dia 20.11.99, ‘*sentado e calado*’.” (Grifei)

Passo a apreciar a postulação de ordem cautelar.

E, ao fazê-lo, destaco, **preliminarmente**, que **compet**e ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, **em sede originária**, mandados de segurança impetrados contra **Comissões Parlamentares de Inquérito** constituídas no **âmbito** do Congresso Nacional **ou** no de qualquer de suas Casas.

Trata-se de entendimento que tem prevalecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RDA 196/195 — RDA 196/197 — RDA 199/205 — HC 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello), cujas decisões enfatizam que as Comissões Parlamentares de Inquérito — por constituírem *a longa manus* do próprio Congresso Nacional — **sujeitam-se**, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional **imediato** desta Corte Suprema (RDA 47/286-304), **especialmente** quando se imputar, ao órgão de investigação parlamentar, a **prática abusiva** de atos, que, eventualmente afetados pela eiva da inconstitucionalidade, possam gerar lesão ao direito subjetivo de qualquer pessoa ou instituição.

É por essa razão — e com apoio em **autorizado** magistério doutrinário (João Mangabeira, “Em Torno da Constituição”, p. 99, 1934, Companhia Editora Nacional; Pedro Lessa, “Do Poder Judiciário”, pp. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; José Alfredo de Oliveira Baracho, “Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 147, 1988, Forense; Raul Machado Horta, “Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação”, in RDP, vol. 5/38; Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 2/80, 4ª ed., 1948; Roberto Rosas, “Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo”, in RDP, vol.

12/56-60; **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/72, 1992, Saraiva, v.g.) — **que tenho afirmado**, a propósito da competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito, que estas não dispõem de poderes absolutos, devendo exercê-los com estrita observância dos limites formais e materiais fixados pelo ordenamento positivo e com plena submissão à autoridade hierárquico-normativa da Constituição da República.

Na realidade, o sistema constitucional brasileiro — tendo presente a natureza essencialmente democrática do regime de governo — não admite e nem tolera que se formem, no âmbito do aparelho de Estado, núcleos orgânicos investidos de poderes absolutos.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, à semelhança do que **ocorre** com qualquer **outro** órgão do Estado **ou** com **qualquer** dos demais Poderes da República, **submetem-se**, no exercício de suas prerrogativas institucionais, às **limitações** impostas pela **autoridade suprema** da Constituição.

Desse modo, **não** se revela lícito supor, na hipótese de **eventuais** desvios jurídico-constitucionais de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.

Torna-se fundamental proclamar, neste ponto, que a concepção de poder — na estrutura de um Estado fundado em bases democráticas — **deve** conviver, **necessariamente**, com a idéia correspondente de **limitação** e de **controle**.

Esse **paradigma de contenção**, cuja observância se impõe aos detentores e exercentes do poder estatal, reflete um dos elementos essenciais que dão substância, no plano da teoria da Constituição e da organização da sociedade política, à noção mesma de Estado Democrático de Direito.

A **necessidade** ética e a **exigência** política de **conformar**, juridicamente, o exercício do poder — **qualquer** que seja o órgão estatal que o detenha — representam, **sob tal aspecto**, valores fundamentais e pressupostos de legitimação do Estado Democrático de Direito.

Tenho salientado, por isso mesmo, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, **estão sujeitas** às mesmas normas e limitações que **incidem** sobre os magistrados judiciais, quando no exercício de igual prerrogativa. **Vale dizer**: as Comissões Parlamentares de Inquérito **somente** podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos **mesmos** termos e segundo as **mesmas** exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juizes, **especialmente** no que concerne ao **necessário** respeito às prerrogativas que o ordenamento positivo do Estado **confere** aos **Advogados**.

Esse entendimento nada mais reflete senão as próprias conseqüências que emanam dos fundamentos e dos princípios que regem, em nosso sistema jurídico, a organização e o exercício do poder.

Cabe **reconhecer**, por isso mesmo, que a **presença** do Advogado em **qualquer** procedimento estatal, **independentemente** do domínio institucional em que esse mesmo procedimento tenha sido instaurado, **constitui** fator inequívoco de **certeza** de que os órgãos do Poder Público (Legislativo, Judiciário e Executivo) **não** transgredirão os limites delineados pelo ordenamento positivo da República, **respeitando-se**, em conseqüência, **como se impõe aos membros e aos agentes do aparelho estatal**, o regime das liberdades públicas e os direitos subjetivos constitucionalmente assegurados às pessoas em geral, **inclusive** àquelas eventualmente sujeitas, **qualquer que seja o motivo**, a investigação parlamentar, ou a inquérito policial, ou, ainda, a processo judicial.

As **prerrogativas legais** outorgadas aos Advogados **possuem** finalidade específica, pois visam a **assegurar**, a esses profissionais do Direito — cuja **indispensabilidade** é proclamada pela própria Constituição da República (CF, art. 133) — o exercício, perante **qualquer** instância de Poder, de direitos próprios destinados a **viabilizar** a defesa técnica daqueles em cujo favor atuam.

Desse modo, **não se revela legítimo** opor, ao Advogado, restrições, que, ao impedirem, injusta e arbitrariamente, o regular exercício de sua atividade profissional, **culminem por esvaziar e nulificar** a própria razão de ser de sua intervenção perante os órgãos do Estado.

É **preciso insistir** no fato de que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, embora amplos, não são ilimitados e **nem** absolutos.

Por isso mesmo, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, no julgamento definitivo do **MS 23.452/RJ**, Rel. Min. **Celso de Mello**, **deixou assentado**, por unanimidade, “*que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito — precisamente porque não são absolutos — sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer*”.

Cabe ter presente, ainda, **por necessário**, que a circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente **limitados** levou a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal a **advertir** que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não podem** formular acusações e **nem** punir delitos (**RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**), **nem** desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a **qualquer** indiciado ou testemunha (**RDA 196/197**, Rel. Min. **Celso de Mello** — **HC 79.244/DF**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**), **nem** decretar a prisão de qualquer pessoa, **exceto** nas hipóteses de flagrância (**RDA 196/195**, Rel. Min. **Celso de Mello** — **RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**).

Nesse contexto, **assiste** ao Advogado a **prerrogativa** — que lhe é dada por força e autoridade da lei — de velar pela **intangibilidade** dos direitos daquele que o constituiu como **patrono** de sua defesa técnica, **competindo-lhe**, por isso mesmo, para o fiel desempenho do *munus* de que se acha incumbido esse profissional do Direito, o exercício dos **meios legais** vocacionados à **plena** realização de seu legítimo mandato profissional.

Por tal razão, **nada** pode justificar o **desrespeito** às prerrogativas que a própria Constituição e as leis da República **atribuem** ao Advogado, pois o **gesto de afronta** ao estatuto jurídico da Advocacia representa, na perspectiva de nosso sistema normativo, um ato de **inaceitável** ofensa ao próprio texto constitucional e ao regime das liberdades públicas nele consagrado.

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas — e considerando, sobretudo, as **graves** alegações constantes desta impetração —, **defiro** o pedido de medida liminar, para, nos **estrictos** termos da Lei n. 8.906, de 4-7-94 (Estatuto da Advocacia), **assegurar**, ao ora impetrante, que é **Advogado** regularmente inscrito nos quadros da OAB/Seção de São Paulo, e que atua na defesa dos direitos de seu constituinte, Regis Xavier de Souza, a **observância** e o **respeito**, por parte do Senhor Presidente da CPI/Narco tráfico, e dos membros que a compõem, das seguintes prerrogativas estabelecidas no diploma legislativo mencionado:

(a) receber, no exercício de suas atribuições profissionais, “tratamento compatível com a dignidade da Advocacia”, além de ter garantidas, para esse efeito, condições adequadas ao desempenho de seu encargo profissional (**Lei n. 8.906/94**, art. 6º, parágrafo único);

(b) direito de exercer, **sem indevidas restrições**, com liberdade e independência, a atividade profissional de Advogado perante a CPI/Narcotráfico (**Lei n. 8.906/94, art. 7º, I**);

(c) direito de manter contacto com o seu cliente, **podendo** interferir, nas hipóteses contempladas em lei, com o objetivo de dispensar-lhe **efetiva** assistência técnica que dê sentido e concreção à **garantia constitucional** que confere, a **qualquer um** — indiciado, ou não —, o privilégio contra a auto-incriminação (**RDA 196/197 — HC 79.244/DF**);

(d) direito de “*permanecer sentado ou em pé (...), independentemente de licença*”, durante o período de inquirição de seu constituinte (**Lei n. 8.906/94, art. 7º, VII**);

(e) direito de “*falar, sentado ou em pé*” perante a CPI/Narcotráfico (**Lei n. 8.906/94, art. 7º, XII**), quando se revelar necessário intervir, verbalmente, para esclarecer equívoco ou dúvida em relação a fatos, documentos ou afirmações que guardem pertinência com o objeto da investigação legislativa, **desde que** o uso da palavra se faça pela ordem, **observadas** as normas regimentais que disciplinam os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Finalmente, devo registrar que o Advogado — por dispor de imunidade profissional reconhecida em lei — goza da prerrogativa que lhe outorga, **em razão do ofício**, o art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.906/94.

2. **Notifique-se** a autoridade ora apontada como coatora, para, em dez (10) dias, **prestar** as informações a que se refere o art. 1º, *a*, da Lei n. 4.348/64.

3. **Comunique-se**, com urgência, à autoridade ora apontada como coatora, o teor da presente decisão.

Publique-se.

Brasília, 29 de novembro de 1999.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.595 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Amaury Perez — Impetrados: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico) e Celso Russomano

Julgamento: 17-12-1999

Publicação no *DJ*: 1º-2-00, p. 98

Trata-se de **mandado de segurança preventivo** impetrado contra ato da **CPI/Narcotráfico**, que — segundo sustenta o ora impetrante — teria anunciado a efetivação, por deliberação própria, de **medida de busca e apreensão** incidente sobre arquivos, dados, correspondências e comunicações existentes no escritório de Advocacia mantido pelo autor do presente *writ* constitucional, que é profissional regularmente inscrito nos quadros da OAB/SP.

O impetrante, para comprovar o **alegado** temor de **desrespeito** ao que prescreve o art. 7º, II, da Lei n. 8.906/94, produziu, nos autos, material jornalístico que **atestaria** as suas afirmações.

2. As **alegações** constantes da presente impetração sugerem algumas reflexões em torno da **extensão** e dos **limites** que restringem o exercício, por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito, dos poderes que lhe foram outorgados pelo ordenamento positivo.

Não custa enfatizar, neste ponto, que o inquérito parlamentar — que traduz expressivo instrumento de atuação legislativa — **não autoriza**, embora caracterizado pela nota da unilateralidade, o descumprimento da Constituição e das leis da República, por parte do órgão incumbido de sua realização.

Isso significa, portanto, que os atos de investigação promovidos por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito **não podem** — e não devem — ser praticados à **margem** do sistema consagrado na Constituição e nas leis, **sob pena** de o procedimento instaurado pelo Poder Legislativo **deslegitimar-se**, política e juridicamente.

Daí a precedente advertência de José Alfredo de Oliveira Baracho (“Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 147, 1988, Forense) no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo “*tem limites na Constituição e nas leis (...)*” (Grifei).

Se, no entanto, por alguma razão, os limites que **restringem**, juridicamente, o exercício das prerrogativas congressionais de investigação forem **indevidamente** ultrapassados, daí decorrendo **lesão** a direitos subjetivos, estar-se-á em face de típica **controvérsia de ordem jurídica**, restando afastada, em consequência, **qualquer** possibilidade de reconhecimento, no caso, de simples questão *interna corporis*.

Em uma palavra: o **abuso** de poderes, o **descumprimento** da Constituição e o **desrespeito** aos estatutos da República **excedem** os limites da controvérsia meramente interna e **expõem-se**, por isso mesmo, ao controle jurisdicional pleno, eis que o princípio da separação de poderes **não** deve constituir impedimento à intervenção do Poder Judiciário, quando em perspectiva a questão da tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, historicamente, desde o início da República, tem **sempre** enfatizado que o controle jurisdicional de **abusos** praticados por **qualquer** órgão do Estado **não ofende** o princípio da separação de Poderes:

“A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de *conter* os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

O Poder Judiciário, quando intervém para **assegurar** as franquias constitucionais e para **garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não** transgride o princípio da separação de Poderes.

Desse modo, **não** se revela lícito afirmar, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma **Comissão Parlamentar de Inquérito**, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.” (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

É preciso ter presente, desse modo, que o ordenamento positivo brasileiro, com a finalidade de **obstar** que o **exercício abusivo** das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, **pela opressão do poder**, os direitos e garantias individuais, **atribuiu**, ao Poder Judiciário, a função eminente de **controlar** os **excessos** cometidos por **qualquer** das esferas governamentais, **inclusive** aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais.

Cumpra **não** perder de perspectiva que, no regime constitucional que consagra o Estado democrático de direito, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, na medida em que delas **derivem** conseqüências de ordem jurídica, **estão sujeitas** ao controle jurisdicional, desde que tomadas com **inobservância** da Constituição e das leis.

Quando estiver em questão, portanto, a **necessidade** de impor o **respeito** à ordem constitucional, a invocação do princípio da separação de poderes **não terá** a virtude **nem** de impedir o controle judicial e **nem** de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério, sempre erudito e irrepreensível, de **Pedro Lessa** (“**Do Poder Judiciário**”, pp. 65-66, 1915, Livraria Francisco Alves), *verbis*:

“Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, *que tem como limite um círculo de extensão diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia*, o Congresso elabora medidas e normas, *que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência*, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, *que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica.*” (**Grifei**)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal **jamais tolerou** que a invocação da natureza política dos atos emanados das Casas legislativas pudesse constituir — **naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros** — um **ilegítimo** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários.

Não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo — e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar —, o desenvolvimento do inquérito parlamentar instaurado por qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional **rege-se** por normas, que, **visando a coibir eventuais excessos**, impõem **insuperáveis** limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se deve desconhecer que a Comissão Parlamentar de Inquérito — qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração — **não pode exceder**, sob pena de incidir em abuso de poder, os **parâmetros** que **delimitam**, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigatórios.

Isso significa, portanto, que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não têm mais** poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República.

Torna-se **essencial** reconhecer, desse modo, que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, **precisamente** porque **não** são absolutos, **sofrem** as restrições impostas pela Constituição da República e **encontram** limite nos direitos fundamentais do cidadão, que **só** podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer.

3. **Ninguém ignora** que o Estatuto da Advocacia — **considerada** a essencialidade das cláusulas que **protegem** a liberdade de defesa e que **resguardam** o sigilo profissional — **garante**, ao Advogado, “a **inviolabilidade** de seu escritório ou local de

trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado (...)” (Lei n. 8.906/94, art. 7º, II).

É certo que essa garantia de inviolabilidade não se reveste de caráter absoluto, pois — consoante adverte Orlando de Assis Corrêa (“Comentários ao Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB”, p. 48, item n. 37, 1995, Aide) — “(...) havendo mandado de busca e apreensão assinado por magistrado, o escritório e seus arquivos podem ser vasculhados” (grifei).

Impõe-se registrar, desse modo, conforme enfatiza esse autor, que “A busca e apreensão, em qualquer caso, só pode ser autorizada por magistrado; nenhuma outra autoridade, de que hierarquia for, tem poderes para autorizá-la” (grifei).

Esse entendimento é também perfilhado, dentre outros, por Elias Farah (“Caminhos Tortuosos da Advocacia”, p. 252, item n. 78, 1999, LTr), Dione Prado Stamato (“A Inviolabilidade do Domicílio do Advogado”, in “Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo”, vol. 9/121-128) e Ruy de Azevedo Sodré (“A Ética Profissional e o Estatuto do Advogado”, pp. 402-408, 3ª ed., 1975, LTr), cujo magistério — sempre destacando a relação de confidencialidade entre o Advogado e o seu cliente (segredo profissional) e a essencialidade da liberdade de defesa — ressalta o significado transcendente da garantia da inviolabilidade, ressalvada, unicamente, a hipótese de busca ou apreensão determinada por magistrado.

A razão dessa garantia, bem assim daquela que busca conferir inviolabilidade ao Advogado, foi claramente exposta por José Roberto Batochio (“A Inviolabilidade do Advogado em Face da Constituição de 1988”, in RT 688/401-407, 406): “O destinatário da franquia da inviolabilidade profissional é o cidadão, titular dos direitos patrocinados, não o advogado, mero intermediário”. (Grifei)

A exigência de mandado judicial, para efeito de execução da medida extraordinária de busca e apreensão em escritório de Advocacia, vincula-se ao princípio constitucional da reserva de jurisdição.

Como se sabe, a proteção constitucional ao domicílio emerge, com inquestionável nitidez, da regra inscrita no art. 5º, XI da Carta Política, que proclama, em norma revestida do mais elevado grau de positividade jurídica, que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”. (Grifei)

A Carta Federal, pois, em cláusula que tornou juridicamente mais intenso o coeficiente de tutela dessa particular esfera de liberdade individual, assegurou, em benefício de todos, a prerrogativa da inviolabilidade domiciliar. Sendo assim, ninguém, especialmente a autoridade pública, pode penetrar em casa alheia, exceto (a) nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional ou (b) com o consentimento de seu morador, que se qualifica, para efeito de ingresso de terceiros no recinto doméstico, como o único titular do respectivo direito de inclusão e de exclusão.

Impõe-se destacar, por necessário, que o conceito de “casa”, para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, reveste-se de caráter amplo, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, (a) qualquer compartimento habitado, (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade.

Esse amplo sentido conceitual da noção jurídica de “casa” revela-se plenamente consentâneo com a exigência constitucional de proteção à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional (RT 214/409 — RT 277/576 — RT 467/385 — RT 635/341).

É por essa razão que a doutrina — e também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 162/4, item n. 1.1, Rel. Min. Ilmar Galvão) — ao destacar o caráter abrangente desse conceito jurídico, adverte que o princípio da inviolabilidade

domiciliar **estende-se** ao espaço privado **em que alguém exerce**, com exclusão de terceiros, **qualquer atividade de índole profissional** (Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969”, tomo V/187, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; José Cretella Júnior, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. I/261, item n. 150, 1989, Forense Universitária; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/82, 1989, Saraiva; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/36-37, 1990, Saraiva; Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. III/91, 1948, Freitas Bastos; Dinorá Adelaide Musetti Grotti, “Inviolabilidade do Domicílio na Constituição”, pp. 70-78, 1993, Malheiros, v.g.).

É o que ocorre, por exemplo, como **precedentemente** já enfatizado, com os **Advogados** — condição profissional **ostentada** pelo ora impetrante —, a quem assiste a prerrogativa de “*ter respeitada, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado (...)*” (Lei n. 8.906/94, art. 7º, II).

Sendo assim, **nem** a Polícia Judiciária, **nem** o Ministério Público, **nem** a administração tributária e **nem** a Comissão Parlamentar de Inquérito ou seus representantes, agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, **e sem ordem judicial**, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. Esse comportamento estatal representará **inaceitável** afronta a um direito essencial assegurado a **qualquer** pessoa, no âmbito de seu espaço privado, pela Constituição da República.

Conclui-se, desse modo, que, **tratando-se de escritório de Advocacia**, impõe-se, para efeito de execução de medidas de busca e apreensão, que sejam estas **previamente** autorizadas **por decisão judicial**, em face do que dispõe a Lei n. 8.906/94 (art. 7º, II), c/c a Constituição da República (art. 5º, XI).

4. O ora impetrante, **com apoio** em publicação jornalística, **postula** a concessão de medida liminar que **iniba** a **intrusão**, de membros da CPI/Narcotráfico e dos agentes policiais que a auxiliam, **no escritório de Advocacia** que mantém na cidade de São José do Rio Preto/SP.

Passo a apreciar o pedido de medida liminar. E, ao fazê-lo, **cumpre-me** destacar, desde logo, que **investigações legislativas** — que **possam** vir a ser feitas com o objetivo de esclarecer o **suposto** envolvimento do ora impetrante com narcotraficantes — **não podem** ser liminarmente obtidas pela mera conjectura de que os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito cometerão abusos.

É **irrecusável** — como precedentemente já enfatizado — que as atividades desenvolvidas por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito **estão** necessariamente sujeitas à **observância** do ordenamento jurídico. **Não se pode presumir**, contudo, que esse órgão estatal vá transgredir os estatutos da República, eis que milita, em favor do Poder Público, **salvo** demonstração em contrário, a presunção *juris tantum* de legitimidade e de regularidade dos atos que pratica.

Por isso mesmo, mera **suposição** de abuso estatal ou de prática arbitrária, quando **destituída** de base empírica, **não pode** justificar a concessão de medida judicial que **suspenda**, liminarmente, o **regular** exercício, por parte de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, da competência investigatória de que se acha investida.

É **claro** que, **comprovada**, de maneira adequada, a ocorrência de situação de ofensa, atual ou iminente, a direitos ou a garantias assegurados pela ordem jurídica, **legitimar-se-á** o acesso de qualquer cidadão à **proteção jurisdicional** do Estado.

Pelas razões expostas, **indefiro** o pedido de medida liminar, **sem prejuízo**, no entanto, da possibilidade de **renovação** desse pleito, desde que demonstrada a iminência ou a atualidade de lesão às prerrogativas profissionais do ora impetrante.

5. **Requisitem-se** informações aos **Deputados Federais** apontados como **coatores** (fl. 3), para os fins e efeitos a que se refere o art. 1º, *a*, da Lei n. 4.348/64, **encaminhando-se-lhes** cópia da presente decisão.

6. Tendo em vista o que dispõe o **art. 49, parágrafo único**, da Lei n. 8.906/94, **transmita-se** cópia da petição inicial e da presente decisão aos Senhores Presidentes do Conselho Federal da OAB e do Conselho Seccional da OAB/SP, para efeito de eventual intervenção *ad coadjuvandum* nesta causa.

Publique-se.

Brasília, 17 de dezembro de 1999.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.669 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de mello

Impetrante: Antônio Ribeiro de Albuquerque — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 12-4-200.

Publicação no *DJ*: 17-4-2000, p. 4.

Comissão Parlamentar de Inquérito. Garantia constitucional da intimidade. Sigilo bancário. Possibilidade de sua quebra. Caráter relativo desse direito individual. Observância necessária do princípio da colegialidade. Medida liminar deferida.

A garantia constitucional da intimidade, embora não tenha caráter absoluto, não pode ser arbitrariamente desconsiderada pelo poder público.

— *O direito à intimidade* — que representa importante manifestação dos direitos da personalidade — qualifica-se como expressiva prerrogativa de ordem jurídica que consiste em reconhecer, em favor da pessoa, a existência de um *espaço indevassável* destinado a *protegê-la* contra *indevidas interferências* de terceiros na esfera de sua vida privada.

A transposição arbitrária, para o domínio público, de questões meramente pessoais, sem qualquer reflexo no plano dos interesses sociais, tem o significado de grave transgressão ao postulado constitucional que protege o direito à intimidade, pois este, na abrangência de seu alcance, representa o “direito de excluir, do conhecimento de terceiros, aquilo que diz respeito ao modo de ser da vida privada” (Hanna Arendt).

O direito ao sigilo bancário — que também não tem caráter absoluto — *constitui expressão da garantia da intimidade.*

— *O sigilo bancário reflete expressiva projeção da garantia fundamental da intimidade das pessoas, não se expondo, em consequência, enquanto valor constitucional que é, a intervenções de terceiros ou a intrusões do Poder Público desvestidas de causa provável ou destituídas de base jurídica idônea.*

O sigilo bancário não tem caráter absoluto, deixando de prevalecer, por isso mesmo, em casos excepcionais, diante da exigência imposta pelo interesse público. Precedentes. Doutrina.

O princípio da colegialidade condiciona a eficácia das deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, especialmente em tema de quebra do sigilo bancário.

— *O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa.*

O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas — adotadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito — implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas.

A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º).

Trata-se de **mandado de segurança**, com pedido de medida liminar, impetrado contra a CPI/Narcotráfico, **sob a alegação** de que esta, ao quebrar o sigilo bancário do ora impetrante, **não submeteu**, à apreciação dos parlamentares que a compõem, o pedido que motivou o ato ora impugnado.

Com efeito, **sustenta-se**, nesta sede mandamental, que a CPI/Narcotráfico **teria** transgredido o **princípio da colegialidade**, ordenando, de maneira abusiva, **sem** a prévia e necessária deliberação dos membros que a integram (**Lei n. 4.595/64**, art. 38, § 4º), a **quebra do sigilo** pertinente aos registros bancários do ora impetrante, **desrespeitando-se**, assim, a garantia constitucional que tutela a privacidade e a intimidade das pessoas (fls. 7 e 13):

“Em face da informação recebida do Banco Rural S.A., o impetrante empenhou-se em esclarecer o assunto e verificou, mediante acesso às atas das reuniões da CPI, **que nelas não se registra qualquer deliberação que afete a sua privacidade e intimidade**, quer quanto ao sigilo bancário, quer quanto aos sigilos fiscal e telefônico.

Com efeito, ao que consta, a CPI do Narcotráfico só teria deliberado quanto à ruptura de sigilos bancário, fiscal e telefônico em suas reuniões de 10-11-99, 23-11-99 e 15-12-99, que são, respectivamente, as 62ª, 67ª e 73ª Reuniões. Compulsando-se, porém, as atas respectivas (docs. 07, 07-A e 07-B), vê-se que **nelas não há qualquer medida ou providência adotada contra o impetrante.**

Daí o ensejo ao presente *writ* constitucional objetivando coibir a **ilegalidade** e o **abuso de poder** perpetrados pelo órgão de investigação parlamentar, com manifesta repercussão sobre direitos e garantias constitucionais do impetrante, sujeitos ao controle jurisdicional originário da Suprema Corte.

(...)

O caso da presente impetração **é de ausência de deliberação** sobre a quebra do sigilo bancário do impetrante, vício extremo, ainda mais grave do que a falta de fundamentação, que já seria suficiente para produzir a irrefragável nulidade da medida excepcional.” (**Grifei**)

Passo a analisar o pedido de medida liminar.

O **exame sumário** dos elementos constantes da presente impetração **parece** evidenciar que a CPI/Narcotráfico **teria deixado** de deliberar colegialmente, **abstando-se**, em

consequência — segundo **alega** o impetrante — de determinar, **pelo voto necessário da maioria absoluta de seus membros** (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º), a quebra do sigilo bancário do autor do presente *writ* constitucional.

Essa alegação — a de que o **princípio da colegialidade** teria sido transgredido pela CPI/Narcotráfico — **assume** relevo jurídico inquestionável, pois, **especialmente** em tema de quebra de sigilo bancário, reveste-se de **nullidade** qualquer deliberação de Comissão Parlamentar de Inquérito que **deixe** de observar o postulado em causa.

É **preciso** ter presente que o **princípio da colegialidade** traduz **diretriz** de fundamental importância na regência das **deliberações** tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **notadamente** quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, **ordena** a adoção de medidas **restritivas** de direitos, **como aquela** que importa na **revelação** das operações financeiras ativas e passivas de **qualquer** pessoa.

A **controvérsia** instaurada na presente causa **suscita** algumas **reflexões** em torno do tema pertinente ao alcance da norma inscrita no art. 5º, X, da Constituição, que, ao consagrar a **tutela jurídica da intimidade**, dispõe que “*são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (...)*” (grifei).

Como se sabe, o **direito à intimidade** — que representa importante manifestação dos direitos da personalidade — qualifica-se como expressiva **prerrogativa** de ordem jurídica que consiste em reconhecer, **em favor da pessoa**, a existência de um **espaço indevassável** destinado a **protegê-la** contra **indevidas** interferências de terceiros na esfera de sua vida privada.

Daí a **correta** advertência feita por **Carlos Alberto Di Franco** para quem “*Um dos grandes desafios da sociedade moderna é a preservação do direito à intimidade. Nenhum homem pode ser considerado verdadeiramente livre, se não dispuser de garantia de inviolabilidade da esfera de privacidade que o cerca*”.

Por isso mesmo, a **transposição arbitrária**, para o domínio público, de questões meramente pessoais, **sem** qualquer reflexo no plano dos interesses sociais, tem o significado de grave transgressão ao postulado constitucional que protege o direito à intimidade, pois este, na abrangência de seu alcance, representa o “*direito de excluir, do conhecimento de terceiros, aquilo que diz respeito ao modo de ser da vida privada*” (HannaArendt).

É certo que a garantia constitucional da intimidade **não tem** caráter absoluto. Na **realidade**, como já decidiu esta Suprema Corte, “*Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição*” (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello). Isso **não significa**, contudo, que o estatuto constitucional das liberdades públicas — nele compreendida a garantia fundamental da intimidade — possa ser **arbitrariamente** desrespeitado por qualquer órgão do Poder Público.

Nesse contexto, **põe-se em evidência** a questão pertinente ao **sigilo bancário**, que, ao dar expressão concreta a **uma** das dimensões em que se projeta, **especificamente**, a garantia constitucional da privacidade, protege a esfera de **intimidade financeira** das pessoas.

Embora o sigilo bancário, **também** ele, **não tenha** caráter absoluto (RTJ 148/366, Rel. Min. Carlos Velloso — MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.), **deixando** de prevalecer, por isso mesmo, **em casos excepcionais**, diante de **exigências** impostas pelo interesse público (Sergio Carlos Covello, “*O Sigilo Bancário como Proteção à Intimidade*”, in Revista dos Tribunais, vol. 648/27), **não se pode** desconsiderar, no

exame dessa questão, que o sigilo bancário **reflete** uma expressiva **projeção** da garantia fundamental da intimidade — da **intimidade financeira** das pessoas, em particular —, **não se expondo**, em consequência, **enquanto valor constitucional que é** (Vânia Siciliano Aieta, “A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental”, pp. 143-147, 1999, Lumen Juris), a intervenções estatais **ou** a intrusões do Poder Público **desvestidas** de causa provável ou **destituídas** de base jurídica idônea.

Daí o inquestionável relevo que assume o **princípio da colegialidade**, no plano das **deliberações** tomadas por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito, especialmente — como acima enfatizado — nas hipóteses excepcionais de **ruptura** da esfera de intimidade das pessoas.

Em consequência desse postulado, **cumpr**e advertir que a **legitimidade** do ato de quebra do sigilo bancário, **além** de supor a **plena adequação** de tal medida ao que prescreve a Constituição, **deriva da necessidade** de a providência em causa **respeitar**, quanto à sua adoção e efetivação, o princípio da colegialidade, **sob pena** de essa deliberação **reputar-se nula**.

Esse entendimento — que põe em evidência o significado político-jurídico do princípio da colegialidade e que lhe acentua o caráter subordinante da eficácia das deliberações parlamentares — **reflete-se** no magistério da doutrina (**Odacir Klein**, “Comissões Parlamentares de Inquérito — A Sociedade e o Cidadão”, pp. 64-68, item n. 10, 1999, Fabris Editor; **José Nilo de Castro**, “A CPI Municipal”, p. 91 e 98, itens n. 7 e 9, 3ª ed., 2000, Del Rey, v.g.), **valendo referir**, no ponto, ante a sua extrema pertinência, a lição de **José Luiz Mônaco da Silva** (“Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 55, 1999, Ícone Editora):

“É preciso não perder de vista que, **antes** da determinação de **qualquer** diligência, **cab**erá à comissão **decidir** sobre a realização dela. **E a decisão será tomada**, sempre, **por maioria de votos**. Trata-se do consagrado **princípio da colegialidade**, vigorante entre nós, o qual submete as CPIs à regra das decisões majoritárias (...). Assim, **tod**as as decisões de uma CPI **serão** tomadas **pela vontade majoritária** de seus membros.” (**Grifei**)

Devo reconhecer, finalmente, que a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental deduzida pelo ora impetrante **evidencia-se**, de maneira bastante expressiva, ante o próprio conteúdo das **Atas** concernentes à reuniões da CPI/Narcotráfico.

Com efeito, as **cópi**as das **Atas** referentes às 62ª, 67ª e 73ª Sessões da CPI/Narcotráfico, constantes de fls. 26/48, **nada registram** sobre a possível existência de **qualquer** deliberação, por parte desse órgão de investigação parlamentar, concernente à decretação da quebra do sigilo bancário do impetrante, ora questionada na presente sede processual.

A **ausência** desse registro mostra-se extremamente relevante, pois, como se sabe, a **Ata** constitui registro fiel de **tod**as as atividades e **deliberações** nela referidas. Tratando-se de documento público, como no caso, dispõe de presunção *juris tantum* de veracidade. **Por tal motivo**, e ao menos nesta fase de mera delibação, **não vejo** como possa reconhecer, no caso, a ocorrência de deliberação colegiada, cuja existência — **contestada** pelo ora impetrante — **sequer** foi referida pela CPI/Narcotráfico no texto das Atas de suas próprias sessões.

Assim sendo, considerando a indiscutível plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida nesta sede processual — e tendo em vista, ainda, que **também** concorre, na espécie dos autos, o requisito do *periculum in mora* —, **defiro**, até final julgamento da presente ação de mandado de segurança, o pedido de medida liminar, nos precisos termos em que foi ele requerido (fls. 13/14 — item n. 4.2., a), **inclusive** no que se refere ao **dever** de preservação da confidencialidade dos dados **já eventualmente transmitidos** aos membros da CPI/Narcotráfico, **sob as penas da lei** (Lei n. 4.595/64, art. 38, §§ 1º e 7º).

Cabe lembrar, neste ponto, por absolutamente necessário, a **advertência** constante de **decisão unânime** proferida pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, quando do **julgamento final** do MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello:

“*A questão da divulgação dos dados reservados e o dever de preservação dos registros sigilosos.*

— A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, **não** pode, agindo arbitrariamente, conferir **indevida** publicidade a registros sobre os quais **incide a cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a **transmissão** das informações pertinentes aos dados reservados, **transmite-se** à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a **nota de confidencialidade** relativa aos registros sigilosos.

Constitui conduta altamente **censurável** — com **todas** as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a **transgressão**, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do **dever** jurídico de **respeitar** e de **preservar** o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

Havendo **justa causa** — e achando-se configurada a **necessidade** de revelar os dados sigilosos, **seja no relatório final** dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), **seja** para efeito das **comunicações** destinadas ao Ministério Público **ou** a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, **seja**, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a **divulgação** do segredo, **precisamente** porque **legitimada** pelos fins que a motivaram, **não** configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de **excepcionalidade**.”

Comunique-se, **com urgência**, esta decisão, aos Presidentes da CPI/Narcotráfico e do Banco Central do Brasil, **encaminhando-se-lhes** cópia do presente ato decisório.

2. **Requisitem-se** informações ao órgão ora apontado como coator (**Lei n. 4.348/64**, art. 1º, *a*).

Publique-se.

Brasília, 12 de abril de 2000.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.674 — DF

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrante: Régis Xavier de Souza — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 29-5-2000

Publicação no *DJ*: 5-6-2000, p. 4

Direito de petição — Informações — Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico — Ato omissivo — Liminar deferida.

1. A inicial de folhas 2 a 14 consigna os seguintes fatos:

a) na cidade de Campinas, ocorreu sessão da CPI do Narcotráfico, em 19 de novembro de 1999;

b) o Impetrante foi ouvido na qualidade de testemunha;

c) o advogado que o assistia foi ilegalmente expulso do recinto, ante reclamação contra o que teve como ilegalidades;

d) impetrado o Mandado de Segurança n. 23.576, Relator o Ministro Celso de Mello, veio esta Corte a deferir-lhe medida liminar, ficando assegurado o exercício da profissão;

e) o inquérito policial instaurado contra o Impetrante, preso em flagrante delito, considerada a figura do desacato, foi arquivado;

f) relativamente à quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do Impetrante, deu-se o ajuizamento do Mandado de Segurança n. 23.663, sob minha relatoria;

g) permanece a ilegalidade, tendo em conta a recusa da autoridade apontada como coatora em prestar as informações requeridas.

Articula-se com a ruptura do Estado Democrático de Direito pela CPI do Narcotráfico, aludindo-se a episódios discrepantes da ordem jurídica. Em passo seguinte, ressalta-se a inobservância do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, não se atendendo a requerimento apresentado com o fim de alcançarem-se informações sobre o envolvimento do Impetrante. Após citar-se Cretella Júnior, José Afonso da Silva, Pinto Ferreira e Francisco Campos sobre o quadro, pleiteou-se a concessão de medida acauteladora para, após, conceder-se, em definitivo, a segurança. Anexaram-se à inicial os documentos de folhas 16 a 32.

À folha 38, despachei, em 18 de abril do corrente ano, determinando não só a juntada da impetração mencionada à folha 33, Mandado de Segurança n. 23.663, como também fossem solicitadas informações, diante das quais examinaria o pedido de concessão de medida acauteladora.

Às folhas 40 a 52, tem-se a referida inicial, seguindo-se cópia da decisão concessiva da liminar (folhas 58 a 60). À folha 61, certificou-se o silêncio da autoridade coatora, que deixou, assim, de prestar as informações. À folha 62, despachei, em 13 de maio de 2000, determinando a remessa dos autos ao Procurador-Geral da República. O Impetrante peticionou requerendo a apreciação do pedido de medida liminar, sendo os autos, então, requisitados à Procuradoria (folhas 66 a 68). Vieram-me conclusos em 24 do corrente mês (folha 69).

2. Impossível é sobrepor-se a forma ao fundo. Quer sob o ângulo do mandado de segurança, quer considerado o *habeas data*, tem-se a harmonia de fatos e do direito quanto a ambas as figuras processuais constitucionais. A causa de pedir e o pedido fazem-se sob o crivo desta Corte. Destarte, inexistente óbice à apreciação do pedido de concessão de liminar, ficando projetada, para o julgamento do mérito, a definição da medida mais apropriada — se o mandado de segurança ou o *habeas data* —, valendo notar que este último goza de especificidade, no que objetiva “assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público”, bem como “a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

Consigne-se, em primeiro lugar, o silêncio da autoridade apontada como coatora. É inaceitável que, diante da própria qualificação, da importância da Comissão Parlamentar de Inquérito no cenário das instituições, venha mantendo tal postura, como já ocorrido em situação semelhante — Mandado de Segurança n. 23.663-9/SP —, não atendendo à solicitação da mais Alta Corte do País. É preocupante o quadro. Em exame inicial, essa atitude direciona no sentido da confirmação das alegações contidas

na inicial, no que adotado procedimento extravagante pelo Órgão. Ora, se instado a prestar informações pela Suprema Corte, envereda a trilha do descaso, o que se verificará quando em atividade em se tratando de cidadão comum?

A peça de folha 31 diz do requerimento, ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico, visando a obter informações relativas à pessoa do Impetrante, especialmente no que envolvida a investigação, mencionando-se, ainda, a notícia de decisão atinente à quebra dos respectivos sigilos fiscal, bancário e telefônico. O requerimento data de janeiro do corrente ano e foi recebido pelo Serviço de Comissões Parlamentares de Inquéritos da Câmara dos Deputados em 10 de janeiro de 2000. O direito de petição, o direito de obter informações consubstanciam garantias constitucionais e nenhuma autoridade pode, sem desrespeito à Carta da República, arvorar-se em detentora do odioso privilégio de menosprezá-los.

3. Defiro a liminar, compelindo, com isso, sob o ângulo da prevalência do ordenamento jurídico, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico a expedir certidão sobre o envolvimento, na citada Comissão, do Impetrante, assentando os dados de fato coligidos e formalizados em documentos — atas e relatórios — que lhe digam respeito.

4. Oficie-se para a observância própria ao Estado Democrático de Direito.

5. Publique-se.

Brasília, 29 de maio de 2000

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.684 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrantes: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil em Alagoas — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 4-5-2000

Publicação no *DJ*: 10-5-2000, p. 8

Cuida-se de mandado de segurança coletivo requerido pelo Conselho Federal e pelo Conselho Seccional do Estado de Alagoas da Ordem dos Advogados do Brasil, com pedido de liminar, contra coação atribuída ao Sr. Presidente dos trabalhos da denominada CPI do Narcotráfico, que atualmente se desenvolvem naquela unidade federada, o nobre Deputado Fernando Ferro, que — durante as sessões de inquirição — não tem permitido aos seus filiados que exercitem os direitos assegurados pelo art. 7º, X e XI, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB), do seguinte teor:

“Art. 7º São direitos do advogado.

(...)

X - usar da palavra, pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, mediante intervenção sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, bem como para replicar acusação ou censura que lhe forem feitas;

XI - reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento.”

Aduz que a ilustre autoridade coatora se tem fundado, para negar aos advogados a palavra pedida “*pela ordem*”, nas normas regimentais da Câmara dos Deputados que apenas aos seus integrantes permite falar em suas sessões.

Invocam os impetrantes a decisão liminar do em. Ministro Celso de Mello no MS 23.576, DJ de 7-12-99, reiterada no DJ de 3-2-00, em mandado de segurança requerido com objeto similar contra a mesma Comissão Parlamentar.

Instrui a petição relatório dos fatos ocorridos nas aludidas sessões da CPI em Alagoas, de autoria de Conselheiro Seccional da Ordem.

Pede-se o deferimento liminar da ordem para determinar à autoridade impetrada “*que permita o uso da palavra pelos advogados, acompanhados de clientes, quando estes tiverem um direito constitucional sendo lesionado, garantindo-lhes fazer uso dessa prerrogativa sob pena de nulidade do depoimento prestado pelo cliente*”.

Decido.

A única prova oferecida da coação não é exemplar.

De qualquer sorte, a notoriedade de fatos similares já praticados pela direção da CPI é bastante para legitimar — se mais não for em caráter preventivo — a decisão liminar que, não deferida, poderá gerar efeitos irremediáveis.

A urgência da decisão e a impossibilidade de dizer mais e melhor do que o fez o Ministro Celso de Mello nos despachos referidos, de que junto cópia para que integrem o presente, dispensam nova demonstração da chapada ilegalidade do procedimento reclamado.

Limito-me a uma única consideração.

De todo impertinente a invocação, nos termos relatados, das normas regimentais do Congresso para explicar a conduta questionada.

Como tenho afirmado em casos anteriores, ao conferir às CPIs “*os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (art. 58, § 3º), a Constituição impôs ao órgão parlamentar as mesmas limitações e a mesma submissão às regras do devido processo legal a que sujeitos os titulares da jurisdição.

Entre umas e outras, situam-se com relevo as prerrogativas elementares do exercício da advocacia, outorgadas aos seus profissionais em favor da defesa dos direitos de seus constituintes.

Esse o quadro, defiro, em termos, a liminar, para determinar à autoridade coatora que assegure aos advogados dos inquiridos pela CPI, nas sessões que vem realizando no Estado de Alagoas, o exercício regular do direito à palavra, na conformidade do art. 7º, X e XI, da Lei 8.906/94.

Comunique-se imediatamente, via **fax**, solicitando-se informações.

Brasília, 4 de maio de 2000.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23. 805 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Impetrante: Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda. – INCENXIL — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI – Ocupação das Terras Públicas na Região Amazônica)

Julgamento: 10-11-2000

Publicação no *DJ*: 17-11-2000, p. 34

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado pela empresa **Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda. – INCEXIL**, contra ato do Presidente da **Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a ocupação das terras públicas na Região Amazônica**.

2. Alega a impetrante que a CPI ouviu o depoimento do Procurador da República, que afirmou em relação às terras públicas ocupadas, *verbis*: “*Toda a fraude tem início dentro do Poder Judiciário do Estado do Pará*” (fl. 03). Por essa razão pretende ouvir o Juiz que julgará ação de nulidade de matrícula, transcrições e averbações, referente a uma área de sua propriedade, situada em Altamira, Estado do Pará; o Desembargador a quem foi distribuído agravo de instrumento interposto contra antecipação de tutela concedida nos autos da mencionada ação de anulação; três quotistas da empresa impetrante, quando esta adquiriu a referida área; e duas servidoras do Cartório do Registro de Imóveis de Altamira, onde se registraram os títulos aquisitivos.

3. Com fundamento no princípio da harmonia e independência dos Poderes (CF, artigo 2º), a impetração sustenta que à CPI não compete interferir na apreciação da causa já confiada ao Poder Judiciário, razão pela qual a tutela que se pretende impor viola direito líquido e certo da impetrante de ter julgamento isento.

4. Requer, liminarmente, a suspensão da oitiva das testemunhas relacionadas diretamente com a ação ajuizada, todas elas nominadas à fl. 03, evidenciado o *periculum in mora* ante a proximidade das audiências já designadas para os dias 9, 10 e 11 do corrente mês. No mérito, pede a concessão definitiva da ordem para que se abstenha a CPI de investigar os fatos relativos à ação de nulidade de matrícula, transcrições e averbações que tramita na 2ª Vara Cível da Comarca de Altamira/PA, entre o Instituto de Terras do Pará – ITERRA e a impetrante.

5. É o breve relatório.

6. Decido.

7. Insurge-se a impetrante contra iminente ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CF, artigo 2º), de que poderá advir violação a seu direito de ter “*juízo isento ditado por um Poder independente*” (fl. 08).

8. É antiga e reiterada a jurisprudência desta Corte acerca da legitimidade ativa em mandado de segurança, consoante se vê no MS n. 20.420/DF. **Djaci Falcão** (RTJ 110/1026):

“Mandado de segurança. Legitimidade ativa.

O mandado de segurança pressupõe a existência de direito próprio do impetrante. Somente pode socorrer-se dessa especialíssima ação o titular do direito, lesado ou ameaçado de lesão por ato ou omissão de autoridade. A ninguém é dado pleitear em nome próprio direito alheio, salvo quando autorizado por lei (art. 6º do CPC).

Não obstante a gravidade das alegações, evidente é a ilegitimidade do postulante e a falta de interesse processual.

Pedido não conhecido.”

9. É de ressaltar que a impetrante pretende resguardar o direito de terceiros de não comparecerem à CPI e, assim, evitar que o deslinde da ação judicial, em que está em jogo área de sua propriedade, sofra influência externa aos autos. Ocorre, no entanto,

que, embora haja interesse da empresa no que pleiteia, falta-lhe legitimidade, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “*não há confundir interesse com direito subjetivo e, principalmente, com direito subjetivo líquido e certo, que é o único protegível por mandado de segurança*” (“Mandado de Segurança e Ação Popular”, 7ª ed. p. 25).

10. Toda a fundamentação do *writ* gira em torno da indevida interferência nos trabalhos do Poder Judiciário, o que não pode ser dirimido em mandado de segurança impetrado por empresa, pelo simples fato de que está em curso ação de anulação de registro de área de sua propriedade. Não há direito próprio a resguardar, nem mesmo dos quotistas da empresa também incluídos no rol das pessoas a serem ouvidas pela CPI, uma vez que não se cuida de mandado de segurança coletivo, pois é a sociedade que pleiteia direito de terceiros, assim considerados, nada obstante serem seus sócios.

11. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm-se orientado no sentido de que “*não basta, para lhe [ao impetrante] dar legitimação, que alegue conseqüências e reflexos do ato impugnado*” (Ver Theotônio Negrão – *Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*, nota 1ª ao artigo 3º da Lei n. 1.533).

12. Enfatizo que, em situação idêntica, esta Corte, ao apreciar o RE n. 107.679/SC, **Aldyr Passarinho**, assentou:

“Mandado de segurança. Legitimidade ativa: Inexistência.

O mandado de segurança é medida judicial que só pode ser utilizada para defesa de direito próprio e direto do impetrante e não para defender direito potencial, e que apenas poderia eventualmente surgir se afastado aquele a quem o ato apontado como ilegal iria atingir” (RTJ 120/816).

13. Impende, por fim, assinalar que deferi a favor do Desembargador **João Alberto Castello Branco de Paiva**, que é uma das autoridades mencionadas nesta impetração, medida liminar requerida no HC n. 80.539/PA, a fim de suspender a eficácia da convocação do paciente para depor perante a CPI. No presente caso, o Tribunal não pode manifestar-se porque ajuizado o *writ* por quem não tem legitimidade.

Ante o exposto, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF, c/c o artigo 8º da Lei n. 1.533/51, não conheço da impetração, ficando prejudicado o pedido liminar.

Intime-se e archive-se.

Brasília, 10 de novembro de 2000.

Ministro Maurício Corrêa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.836 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrante: Vanderley Luxemburgo da Silva ou Wanderley Luxemburgo da Silva ou Vanderlei Luxemburgo da Silva — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI das Associações Brasileiras de Futebol)

Julgamento: 13-12-2000

Publicação no *DJ*: 18-12-2000, p. 7

Liminar — CPI — Processo — Acesso às peças — Interesse demonstrado — Direito de defesa — Liminar deferida.

1. Vanderley Luxemburgo da Silva impetra este mandado de segurança, formulando pedido de concessão de medida acauteladora contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída no Senado Federal para investigar fatos envolvendo associações brasileiras de futebol — o Senador Álvaro Dias. Eis o histórico da peça de folhas 3 a 16:

1.1 Foi criada no Senado Federal a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos envolvendo associações brasileiras de futebol, a denominada CPI do Futebol;

1.2 O Impetrante prestou depoimento no dia 30 de novembro à referida CPI, sendo-lhe exibidos diversos cheques que havia emitido e comprovantes de depósitos em contas bancárias de sua titularidade, isso tendo em conta a quebra, já ocorrida, do sigilo bancário;

1.3 O Impetrante não teve conhecimento antecipado desses documentos;

1.4 O Impetrante requereu à Presidência da CPI a expedição de cópias dos extratos bancários, bem assim dos cheques, e o acesso aos demais documentos constantes dos autos, que originaram as acusações;

1.5 No dia 6 do corrente mês, o Presidente da Comissão indeferiu tal pleito, fazendo-o sob a alegação de que “os elementos solicitados são protegidos por sigilo e, nessa fase dos trabalhos, encontram-se sob intensa apreciação por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito. Ao juízo desta Presidência, não convém, nem é oportuno, pena de irreparáveis prejuízos às investigações em curso, entregar cópia das peças solicitadas, as quais, outrossim, podem ser buscadas por Vossa Senhoria, de posse dos necessários poderes, junto aos bancos nos quais seu cliente mantém ou manteve contas”.

Sustenta-se haver o Impetrante comparecido perante a Comissão Parlamentar de Inquérito na condição de investigado e acusado, e não de simples testemunha. Alude-se a precedente da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence, segundo o qual, embora tênue, por vezes, a distinção entre testemunha e acusado, podem surgir dados, na hipótese concreta, reveladores do maior envolvimento, ou seja, da qualidade de acusado — Habeas Corpus n. 79.244/DF. A condição de investigado e acusado do Impetrante tornou-se, segundo as razões expendidas, de conhecimento geral, tendo em conta, até mesmo, colocações feitas pelo Relator da CPI, Senador Geraldo Althoff.

Também os meios de comunicação assim veicularam, sendo exemplo a Folha de São Paulo, na edição do último domingo, 10 de dezembro de 2000, quando mencionou as “principais acusações contra Luxemburgo”, noticiando a agência Estado a participação da esposa do Impetrante que, assim, estaria “na mira da CPI”. A partir de tais premissas, busca-se demonstrar o alcance do sigilo que, direcionado à preservação da privacidade, não poderia ganhar contornos que acabem por prejudicar o direito ao contraditório e à ampla defesa. O requerimento formulado ao Presidente da CPI diria respeito a fatos e elementos inerentes à própria vida do Impetrante, sendo viável o acesso, até mesmo, a dados de terceiros, que, de alguma forma, estejam relacionados com as acusações contra si. Na inicial, cita-se lição do Ministro Celso de Mello, vinda à balha quando do julgamento do Mandado de Segurança n. 23.452/RJ:

A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados observados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva, derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos.

Assevera-se que tal enquadramento surge como regra, tendo a confirmá-la a exceção, ou seja, o direito inafastável de o próprio investigado e acusado obter os dados pertinentes. A partir dessa óptica, requer-se a concessão de medida liminar, viabilizadora do acesso aos autos e da extração de cópias de documentos neles contidos. Procura-se demonstrar a urgência da medida, em virtude de avizinhar-se o recesso e da continuidade dos trabalhos da CPI apenas em fevereiro vindouro. O pedido final diz respeito à confirmação da medida liminar e, sendo esta indeferida, à determinação no sentido de que se dê o acesso indispensável ao exercício do direito de defesa, inclusive permitindo-se a extração de cópias “de todos os extratos bancários, dos cheques e demais documentos que estejam, direta ou indiretamente, relacionados com as acusações, no âmbito daquela Comissão, contra o **Impetrante**, para que este último possa exercer seu legítimo e constitucionalmente assegurado **direito de ampla defesa**”. A peça inicial foi subscrita pelos Advogados Dr. Antônio Cláudio Mariz de Oliveira e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. Juntaram-se os documentos de folhas 17 a 103.

Este mandado de segurança veio-me distribuído por prevenção, tendo em conta o Habeas Corpus n. 80.495, chegando ao Gabinete às dezoito horas e trinta minutos do dia de ontem (folhas 104 e 105).

2. Em primeiro lugar, louve-se o zelo demonstrado pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, Senador Alvaro Dias, no ato impugnado. Honra o Estado, do qual é representante — o Estado do Paraná —, no que encerra a preservação da Lei Máxima, a visão segundo a qual a Comissão Parlamentar de Inquérito não deve servir ao implemento de simples escândalos, mas há de estar voltada ao fim colimado pelo § 3º do artigo 58 do Diploma Maior. No ato de haver ressaltado o sigilo, a preservação cabível, está a atenção para a garantia constitucional atinente à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Entretentes, a espécie está a merecer compreensão compatibilizadora de valores. De um lado, o referente à privacidade; de outro, o relativo às condições viabilizadoras do lúdico exercício do direito de defesa. O sigilo, agasalhado, é certo, na Constituição Federal, não se sobrepõe ao devido processo legal, ao contraditório, ao direito de defesa, sob pena de ter-se o procedimento da CPI como revelador de um processo verdadeiramente kafkiano. O sigilo, que visa a proteger e não a prejudicar o cidadão, cede ao conhecimento dos elementos coligidos e à obtenção de dados que, de forma direta ou indireta, digam respeito ao investigado, ao acusado, pouco importando o fato de estarem ligados, também, a terceiros. O fornecimento dessas informações pela CPI há de fazer-se com a necessária advertência àquele que as consegue. A mesma forma observada na passagem dos elementos do banco de dados para a CPI ter-se-á na transferência ao Impetrante, mantendo este — porque, aliás, o maior interessado em fazê-lo — a indispensável reserva. Não tenho dúvidas de que, presente esse enfoque, outra teria sido a conclusão do Senador Álvaro Dias, cujo perfil democrático é do conhecimento de todos. Já agora terá Sua Excelência o respaldo do Supremo Tribunal Federal para caminhar no sentido de proporcionar ao Impetrante o conhecimento dos fatos levantados pela Comissão Parlamentar de Inquérito, objetivando o exercício do direito de defesa. A Comissão Parlamentar de Inquérito, tal como o Judiciário, não se afigura como verdadeira caixa de surpresas.

3. Pelas razões acima, concedo a liminar, para que o Impetrante, quer direta ou indiretamente, por profissional devidamente credenciado, tenha acesso aos dados já reunidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito instituída para investigar fatos envolvendo associações brasileiras de futebol, inclusive obtendo, às respectivas custas, cópias de documentos que, de alguma maneira, repercutam nas investigações procedidas sobre o desempenho profissional e particular.

4. Com as homenagens cabíveis, dê-se ciência desta decisão ao nobre Senador Álvaro Dias, solicitando-se-lhe as informações de praxe.

5. Uma vez recebidas, colha-se o parecer do Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro.

6. Publique-se.

Brasília, 13 de dezembro de 2000.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.880 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Impetrante: Delta National Bank and Trust Company — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da CBF/NIKE)

Julgamento: 30-1-2001

Publicação no *DJ*: 7-2-2001, p. 14

Vistos. Trata-se de **mandado de segurança**, com **pedido de liminar**, impetrado por **Delta National Bank and Trust Company**, contra ato da **Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados**, criada em virtude do Requerimento 3/99, que determinou a quebra do sigilo “*das contas de domiciliados no exterior, do Delta National Bank*” (fl. 13).

Sustenta o impetrante, em síntese, o seguinte:

a) **inconstitucionalidade e ilegalidade** do ato impugnado, porquanto “*o pedido de quebra do sigilo bancário implicou, verdadeiramente, em Devassa, envolvendo até mesmo sigilo bancário do Impetrante em sua sede, em Nova Iorque, USA*” (fl. 5);

b) **improcedência das razões contidas na justificação apresentada**, “*pois não identificou a ‘necessidade objetiva da medida’, especificando o fato certo e determinado, conforme exige essa Magna Corte*” (fl. 6);

c) **ocorrência do periculum in mora**, dado que “*o impetrante só nos últimos dias teve conhecimento de que o Banco ABN AMRO Real S.A, o Banco Merrill Lynch S.A, o Banco Sudameris Brasil S.A e o Banco Alfa S.A cumpriram a determinação do Banco Central do Brasil e da referida Comissão Parlamentar de Inquérito, em consequência de cujo fato tem esta última em seu poder documentos e informações que representam, verdadeiramente, ampla devassa das contas mantidas pelo Impetrante nos mencionados Bancos brasileiros*” (fls. 6/7).

Ao final, o impetrante requer a concessão de medida liminar, **inaudita altera pars**, “*para cassar a decisão da Comissão de Inquérito de quebra de sigilo bancário do Impetrante, determinando, sob as penas da lei: a) que referidos Bancos e Banco Central do Brasil não mais divulguem qualquer outra informação relativas ao Impetrante; b) que a Comissão Parlamentar de Inquérito se abstenha de usar as informações já recebidas, para qualquer fim, sob pena de responder por crime de desobediência e c) que a mesma Comissão Parlamentar de Inquérito adote as mais rígidas providências visando a preservação do sigilo dos documentos apresentados*” (fl. 8).

Decido.

Na decisão que proferi no MS 23.843/RJ, impetrado por Carlos Augusto Saade Montenegro, escrevi:

“(…)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as Comissões Parlamentares de Inquérito, para decretar a quebra do sigilo bancá-

rio, fiscal e ou telefônico de pessoas por elas investigadas, têm que fundamentar a sua decisão, tal como ocorre com as autoridades judiciais, indicando a necessidade objetiva da medida.

Indico, por exemplo, o decidido nos MMSS 23.452/RJ, Relator o Ministro Celso de Mello (Plenário, 16-9-99, *DJ* de 12-5-2000) e 23.619/DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti (Plenário, 4-5-2000, *DJ* de 07.12.2000).

Ora, se as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (CF, art. 58, § 3º), têm, também, as mesmas obrigações destas. E estabelece a Constituição, no art. 93, IX, que as decisões judiciais serão fundamentadas, sob pena de nulidade.

Assim posta a questão, tenho como configurados, no caso, os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. É que, não deferida a liminar, o sigilo será quebrado e a segurança restará prejudicada. É claro que, se a decisão que decretou a quebra do sigilo está, ao contrário do alegado, fundamentada, poderá a autoridade apontada coatora, no prazo das informações, trazê-la aos autos, o que propiciará o reexame da questão.

Comunique-se o teor desta decisão à autoridade impetrada, solicitando-se-lhe que preste, no prazo legal, as informações que entender necessárias ao julgamento do *writ*.

Dê-se ciência do teor desta ao Banco Central do Brasil e à Secretaria da Receita Federal.

(...).”

No caso, determinou-se a quebra do sigilo bancário do impetrante (fl. 13), certo que essa quebra já se efetivou. O mandado de segurança, pois, sob tal aspecto, está prejudicado, nos termos das decisões que tenho proferido (v. transcrição acima). Aliás, tenho concedido as liminares, argumentando: “*não deferida a liminar, o sigilo será quebrado e a segurança estará prejudicada.*”

Todavia, resta um pedido que me parece ainda não prejudicado, o contido sob c, fl. 8: “*que a mesma Comissão Parlamentar de Inquérito adote as mais rígidas providências visando a preservação do sigilo dos documentos apresentados*”. Impedir, entretanto, que a Comissão aprecie tais documentos não me parece possível, aqui, tendo em vista que a quebra do sigilo já foi efetivada.

Assim, defiro a liminar, em parte, para que o exame dos documentos fique adstrito à CPI, apenas, adotando esta rígidas providências para que os documentos a ela encaminhados não sejam divulgados.

Comunique-se o teor desta decisão à autoridade impetrada, solicitando-se-lhe que preste, no prazo legal, as informações que entender necessárias ao julgamento do *writ*.

Oficie-se e publique-se.

Brasília, 30 de janeiro de 2001.

Ministro Carlos Velloso, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.954 – DILIGÊNCIA — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Impetrante: Guilherme Terra Teixeira — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol)

Julgamento: 10-8-2001

Publicação no *DJ*: 21-8-2001, p. 40

Vistos. Trata-se de **pedido de reconsideração** (fls. 50/55), formulado por **Guilherme Terra Teixeira**, da **decisão** (fls. 34/35) **indeferitória de liminar** que visava suspender, “*até o julgamento do mérito do presente writ, os efeitos do Requerimento n. 222, que determinou a quebra do sigilo fiscal do ora impetrante*” (fl. 26).

Sustenta o requerente, em síntese, o seguinte:

a) **ausência de motivação do ato que determinou a quebra do sigilo fiscal**, mormente porque “*o simples fato de o ora Impetrante ter participado, direta ou indiretamente, de transação imobiliária, a qual teria algum vínculo com o Sr. Ricardo Teixeira, não é suficiente, por si só, para justificar a quebra de seu sigilo fiscal*”, sendo ainda certo que o requerente não tem qualquer vínculo com a CBF, tampouco com qualquer outra entidade de futebol que pudesse justificar “*tamanho invasão de sua vida privada, através da quebra de seu sigilo fiscal, a partir do ano de 1995*” (fl. 52);

b) **violação dos princípios constantes do artigo 5º, X e XII, da Constituição Federal**, porquanto “*a quebra do sigilo fiscal só se justifica em hipóteses de extrema necessidade e excepcionalidade*” (fl. 53);

c) **existência de precedentes jurisprudenciais a seu favor** (MMSS 23.957 e 23.960, Relator o eminente Ministro Maurício Corrêa). Às fls. 45 e 47, solicitaram-se informações, que ainda não foram prestadas.

O eminente Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro, opina, **preliminarmente, pelo reconhecimento da ilegitimidade passiva ad causam da Mesa do Senado Federal e, no mérito, pela denegação do writ.**

Autos conclusos em 28-6-2001.

Decido.

Excluo da relação processual a Mesa do Senado Federal.

Autoridade coatora, no caso, é a Comissão Parlamentar de Inquérito, representada pelo seu presidente.

Mantenho a decisão de fls. 34/35, lavrada pelo Ministro Marco Aurélio, por seus fundamentos.

Publicada esta, venham-me os autos conclusos para elaboração do relatório e inclusão do feito em pauta.

Brasília, 10 de agosto de 2001.

Ministro Carlos Velloso, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.970 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Impetrantes: Vanessa Grazziotin e outro — Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados

Julgamento: 29-5-2001

Publicação no *DJ*: 5-6-2001, p. 37

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por **Vanessa Grazziotin e Aluísio Sérgio Novaes Eleotério**, deputados federais, com pedido de medida liminar, contra ato

do Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, alegando que, por ocasião da apreciação do relatório da CPI dos Medicamentos, a primeira impetrante suscitou Questão de Ordem no sentido de que todos os documentos, inclusive os sigilosos, fossem enviados ao Ministério Público Federal, para que se desse continuidade às investigações.

2. Tendo sido indeferido o pedido, foi interposto recurso à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ao argumento de que houve violação ao § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, recurso a que se negou provimento.

3. Contra essa decisão é que se impetra o presente *writ*, com alegação de ofensa ao artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, visto que os documentos sigilosos foram obtidos pela CPI, no exercício constitucional dos poderes próprios das autoridades judiciais, devendo, por essa razão, todos eles, e não apenas alguns, ser enviados ao Ministério Público para apuração da responsabilidade civil e criminal dos infratores, conforme previsto no artigo 129, I e II, da Carta Federal, uma vez que o *Parquet* é parte jurídica interessada nos documentos e informações, não sendo lícito obstruir e constanger o exercício regular de suas funções institucionais.

4. Sintetizado o relatório, decido.

5. A Constituição Federal, no § 3º do seu artigo 58, dispõe que as conclusões da CPI, “*se for o caso*”, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores. Ora, somente a Comissão poderá decidir se se verifica, ou não, a hipótese do referido encaminhamento das **conclusões**, o que não implica, necessariamente, que sejam elas acompanhadas dos documentos sigilosos.

6. A decisão da Presidência (fls. 20/21), que é o ato impugnado no *mandamus*, está fundamentado no parecer da Comissão Especial de Documentos sigilosos – CEDOS, que assim concluiu:

“No caso em exame, a Comissão não vinculou os documentos sigilosos a qualquer infração legal, razão pela qual não lhes deu encaminhamento ou publicidade.

Entendemos que, tendo a Comissão deliberado dessa forma no seu relatório final, restou imutável a decisão de seu Presidente, já que se pronunciou o órgão competente para investigar e concluir sobre os fatos do inquérito parlamentar” (fl. 21).

7. Vê-se que a CPI, examinando, no uso de sua competência, os documentos sigilosos, não encontrou infrações passíveis de serem apuradas pelo Ministério Público, concluindo que não era o caso de proceder a seu encaminhamento ao *Parquet*.

Ante o exposto, não vislumbrando no ato do Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados aparência de violação ao § 3º do artigo 58 nem estando evidenciado o pressuposto do *periculum in mora*, indefiro a medida liminar até o julgamento final deste mandado de segurança.

Solicitem-se informações à autoridade impetrada.

Intimem-se.

Brasília, 29 de maio de 2001.

Ministro Maurício Corrêa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 24.082 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Jáder Fontenelle Barbalho — Impetrada: Comissão de Inquérito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal

Julgamento: 26-9-2001

Publicação no *DJ*: 3-10-2001, p. 6

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, **impetrado** com a **finalidade** de obter, do Supremo Tribunal Federal, ordem **que proíba**, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, **de votar**, na sessão do próximo dia 27-9-2001, o **Relatório** emanado da Comissão de Inquérito, e **que**, subscrito por **apenas** dois (2) de seus membros (Senadores Romeu Tuma e Jefferson Peres), **concluiu** “*pela admissibilidade da abertura de processo, por falta de decoro parlamentar*”, **contra** o Senador Jáder Fontenelle Barbalho.

Cabe registrar que o Senador João Alberto, **terceiro** membro integrante da Comissão de Inquérito, órgão ora apontado como coator, **proferiu** voto em separado, **no qual** — depois de **dissertar** dos fundamentos e da conclusão constantes do **Relatório** em referência — **propõe** que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal **aguarde** a conclusão dos procedimentos em curso **perante** o Supremo Tribunal Federal e o Poder Judiciário do Estado do Pará, “*sob pena de cometer injustiça, por ausência de provas, e de exorbitar de sua competência*” (fl. 154).

O ora impetrante **postula**, ainda, **que se determine**, à Comissão de Inquérito, a elaboração de **novo** Relatório, “*desta vez obedecendo as fronteiras legalmente impostas*” (fl. 16).

O autor do presente *writ* constitucional **requer** a concessão de medida liminar, “*para o fim exclusivo de impedir que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal vote o relatório elaborado pela autoridade coatora*” (fl. 16), até o final julgamento da ação mandamental.

Impõe-se observar, neste ponto, por necessário, que o exame das postulações deduzidas na **presente** sede mandamental **justifica** — na **estrita** perspectiva do princípio da separação de poderes — **algumas** reflexões prévias em torno das **relevantíssimas** questões pertinentes ao controle jurisdicional do poder político e às implicações jurídico-institucionais que necessariamente decorrem do exercício do *judicial review*.

Como sabemos, o **regime** democrático, analisado na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, **não tem condições** de subsistir, **quando** as instituições políticas do Estado **falharem** em seu **dever de respeitar** a Constituição e as leis, **pois**, sob esse sistema de governo, **não poderá** jamais prevalecer a vontade **de uma só** pessoa, **de um só** estamento, **de um só** grupo ou, ainda, **de uma só** instituição.

Na realidade, **impõe-se**, a **todos** os Poderes da República, o **respeito incondicional** aos valores que informam a declaração de direitos e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado.

Delinea-se, nesse contexto, a irrecusável importância jurídico-institucional do Poder Judiciário, **investido** do **gravíssimo** encargo de fazer prevalecer a **autoridade** da Constituição e de preservar a **força** e o império das leis, **impedindo**, desse modo, que se **subvertam** as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, **em ordem** a tornar **essencialmente** controláveis, **por parte** de juizes e Tribunais, os atos estatais que importem em transgressão a direitos, garantias e liberdades fundamentais, assegurados pela Carta da República.

Vê-se, daí, na perspectiva do caso ora em exame, que a intervenção do Poder Judiciário, nas hipóteses de **suposta** lesão a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, **reveste-se** de plena legitimidade constitucional, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do **Poder Legislativo**, como se registra naquelas situações em que se atribuem, à instância parlamentar, condutas tipificadoras de abuso de poder.

Isso significa, portanto — **considerada** a fórmula política do regime democrático — que **nenhum** dos Poderes da República está **acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado — **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou no Poder Legislativo** — **é imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial — **que restaure** a integridade da ordem jurídica e **que torne efetivos** os direitos assegurados pelas leis — **não** pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante** já proclamou, em **unânime** decisão, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal:

“O controle jurisdicional de abusos praticados por comissão parlamentar de inquérito não ofende o princípio da separação de poderes.

— A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

— O Poder Judiciário, quando intervém para **assegurar** as franquias constitucionais e para **garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não** transgredir o princípio da separação de Poderes.

Desse modo, **não** se revela lícito afirmar, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.

O controle do poder constitui uma exigência de ordem político-jurídica essencial ao regime democrático.

— O sistema constitucional brasileiro, **ao consagrar o princípio da limitação de poderes**, teve por objetivo instituir modelo destinado a **impedir** a formação de **instâncias hegemônicas de poder** no âmbito do Estado, em ordem a **neutralizar**, no plano político-jurídico, a possibilidade de **dominação institucional** de **qualquer** dos Poderes da República **sobre** os demais órgãos da soberania nacional.

Com a finalidade de **obstar** que o **exercício abusivo** das prerrogativas estatais **possa** conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, **pela opressão do poder**, os direitos e garantias individuais, **atribuiu-se**, ao Poder Judiciário, a função eminente de **controlar** os **excessos** cometidos por **qualquer** das esferas governamentais, **inclusive aqueles**

praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder **ou** em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória.”

(RTJ 173/806, Rel. Min. Celso de Mello)

Em suma: a observância dos direitos e garantias constitui **fator de legitimação** da atividade estatal. Esse dever de obediência ao regime da lei se impõe a todos — magistrados, administradores e legisladores.

É que o poder **não se exerce** de forma ilimitada. No Estado democrático de direito, **não há lugar** para o poder absoluto.

Ainda que em seu **próprio** domínio institucional, **nenhum** órgão estatal pode, legitimamente, pretender-se **superior** ou supor-se **fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

O **respeito efetivo** pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgadas pela ordem jurídica aos cidadãos em geral **representa**, no contexto de nossa experiência institucional, o sinal mais expressivo e o indicio mais veemente de que se **consolida**, em nosso País, de maneira real, o **quadro democrático** delineado na Constituição da República.

A **separação de poderes** — consideradas as circunstâncias históricas que **justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional — **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado a frustrar a **resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou** a inviabilizar a oposição a qualquer tentativa de comprometer, **sem** justa causa, o exercício do direito de protesto contra abusos que possam ser cometidos pelas instituições do Estado.

As razões ora expostas **bem justificam** a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal **conhecer** da presente ação mandamental, eis que a **alegação** de ofensa a princípios de índole constitucional — **precisamente** por introduzir, no exame da controvérsia, um dado de natureza jurídica — **descaracteriza** a existência de questão política, **permitindo**, desse modo, ante a **inocorrência** de ato *interna corporis*, o exercício, **por esta Corte**, de sua jurisdição constitucional.

Lapidar, sob tal aspecto, o magistério, **erudito e irrepreensível**, de Pedro Lessa (“Do Poder Judiciário”, pp. 65/66, 1915, Francisco Alves):

“Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica.”

É **por essa razão** que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal **jamais tolerou** que a invocação da natureza *interna corporis* do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir um **ilegítimo** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários do Poder Legislativo.

Daí a **precisa** observação de Pontes de Miranda (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III/644, 3ª ed., 1987, Forense), cujo magistério — embora acentuando a **incognoscibilidade judicial das questões políticas** atinentes à oportunidade, à conveniência, à utilidade **ou** ao acerto do ato emanado do órgão estatal — registra **advertência**, que cumpre **não** ignorar:

“**Sempre** que se discute **se é constitucional** ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, **ou do poder legislativo**, a questão judicial **está formulada**, o elemento político foi excedido, e **caiu-se** no terreno da questão jurídica.” (Grifei)

Assentadas essas premissas, e **considerando** que o Senador Jáder Barbalho **alega** transgressão ao que dispõe o texto da Constituição da República, **notadamente** no que se refere à garantia da plenitude de defesa (que **importa**, ao próprio Conselho de Ética, a inquirição do impetrante) e ao princípio da separação de poderes (que **impediria** a Comissão de Inquérito de examinar questões afetas ao Poder Judiciário), **entendo** — presente esse **específico** contexto — que se revela **suscetível** de conhecimento **esta** ação de mandado de segurança, **eis que** a invocação de tema constitucional **faz instaurar**, de modo pleno, a **jurisdição** do Supremo Tribunal Federal, **para apreciar** a controvérsia exposta nesta sede processual.

Passo, desse modo, a apreciar o pedido de medida liminar.

Impende assinalar, neste ponto, que, **sem a cumulativa configuração** dos pressupostos **necessários** ao deferimento do provimento cautelar postulado *fumus boni juris* e *periculum in mora*), torna-se **inviável** o exercício da faculdade a que alude o art. 7º, II, da Lei n. 1.533/51.

Como se sabe, o **deferimento** da medida liminar, que resulta do concreto exercício do poder cautelar geral outorgado aos juízes e Tribunais, **somente** se justifica em face de situações **que se ajustem** aos pressupostos referidos no art. 7º, II, da Lei n. 1.533/51: a **existência** de plausibilidade jurídica *fumus boni juris*), de um lado, e a **possibilidade** de lesão **irreparável** ou de **difícil** reparação (*periculum in mora*), de outro.

Sem que concorram esses dois requisitos — que são necessários, essenciais e cumulativos —, **não se legitima** a concessão da medida liminar.

Orienta-se, nesse sentido, a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal:

“Mandado de segurança. **Liminar**. Embora esta medida tenha caráter cautelar, os **motivos** para a sua concessão estão **especificados** no art. 7º, II da Lei n. 1.533/51, **a saber**: a) **relevância** do fundamento da impetração; b) que do ato impugnado **possa resultar** a ineficácia da medida, caso seja deferida a segurança.

Não concorrendo estes dois requisitos, **deve ser denegada** a liminar.”

(RTJ 112/140, Rel. Min. Alfredo Buzaid — grifei)

Tenho para mim que a pretensão mandamental deduzida pelo impetrante **não se reveste** de plausibilidade jurídica.

Com efeito, **não me parece**, ainda que em sede de estrita delibação, que, **no caso ora em exame**, a Comissão de Inquérito tenha desrespeitado a garantia da plenitude de defesa, **pois ainda não se instaurou o processo** político-administrativo a que se refere o art. 55, § 2º, da Constituição.

É que a Comissão de Inquérito — que constitui a *longa manus* do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar — **limitou-se** a atuar numa fase estritamente **pré-processual**, realizando diligências investigatórias destinadas a comprovar, ainda que de modo sumário e preliminar, os fatos **que poderão** substanciar, em momento oportuno, o **ulterior** oferecimento de acusação formal contra o ora impetrante, por **suposta** prática de atos **alegadamente** incompatíveis com o decoro parlamentar.

Isso significa, portanto, que a fase ritual em que **presentemente** se acha o procedimento de apuração sumária e preliminar dos fatos **não comporta** a prática do contraditório, **nem impõe** a observância da garantia da plenitude de defesa, **eis que** a investigação promovida pela Comissão de Inquérito **reveste-se**, no presente momento, do caráter de unilateralidade, **impregnada** que se acha de inquisitividade, circunstância essa que torna **insuscetível** de invocação a cláusula da plenitude de defesa e do contraditório.

É por essa razão que José Frederico Marques (“Elementos de Direito Processual Penal”, vol. I/157, item n. 82, 2ª ed., 1965, Forense), ao versar o tema da investigação policial, **adverte que não tem pertinência**, nessa fase procedimental, **caracterizada** pela nota da **unilateralidade** da apuração dos fatos, a invocação do princípio do contraditório, **exatamente por ainda não haver sido instaurado** o concernente processo:

“Um procedimento policial de investigação, com o contraditório, seria verdadeira aberração, pois inutilizaria todo esforço investigatório que a polícia deve realizar para a preparação da ação penal.”

Essa lição — **considerada** a similitude desses institutos (investigação policial e investigação parlamentar) — revela-se **inteiramente** aplicável à atividade **igualmente** investigatória desenvolvida pela Comissão de Inquérito, instituída pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, pois, **também** no caso ora em exame, mostra-se **prematura** a pretendida observância da garantia do contraditório e da plenitude de defesa, eis que **ainda não** se instaurou, **na forma** do art. 15 da Resolução SF n. 20/93, e **para os fins** a que se refere o art. 55, § 2º, da Carta Política, o pertinente processo de perda do mandato por **suposta** falta de decoro parlamentar.

Não foi por outro motivo que o Supremo Tribunal Federal, **já sob a égide do novo ordenamento constitucional**, pronunciou-se sobre a **natureza** do inquérito policial, **enfatizando**, quanto às implicações desse procedimento de investigação penal, **não lhe ser aplicável** a garantia do contraditório:

“O inquérito policial constitui mero procedimento administrativo, de caráter investigatório, destinado a subsidiar a atuação do Ministério Público. Trata-se de peça informativa cujos elementos instrutórios — precipuamente destinados ao órgão da acusação pública — habilitá-lo-ão a instaurar a *persecutio criminis in judicio*.”

(...)

— **A investigação policial** — que tem no inquérito o instrumento de sua concretização — **não se processa**, em função de sua própria natureza, **sob o crivo do contraditório**, eis que é somente **em juízo** que se torna plenamente exigível o dever de observância do postulado da bilateralidade e da instrução criminal contraditória.

A **inaplicabilidade** da garantia do contraditório ao procedimento de investigação policial **tem sido reconhecida** tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência dos Tribunais (RT 522/396), cujo magistério tem acentuado que a garantia da ampla defesa traduz elemento essencial e exclusivo da persecução penal **em juízo**.”

(RTJ 143/306-307, Rel. Min. Celso de Mello)

O fato irrecusável é um só: a investigação preliminar e sumária, promovida pela Comissão de Inquérito (que atua como verdadeira *fact-finding commission*), encontra suporte no art. 17, § 2º, da Resolução SF n. 20/93, nela **não havendo** a figura do acusado, porque ainda **inexistente** qualquer acusação formal e também porque **inocorrente** a própria instauração do **processo** político-administrativo a que alude o art. 55, § 2º, da Carta Política, e cuja disciplina ritual **observará** o que dispõe o **art. 15** da Resolução SF n. 20/93, **oportunidade** em que será, **então**, assegurada ampla defesa ao parlamentar, com **todos os meios** a ela inerentes, **inclusive** aquele referente à garantia do contraditório (CF, art. 55, § 2º).

É certo que o Estado, em tema de **punições** de índole disciplinar ou **de caráter político-administrativo**, **não pode** exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, **desconsiderando**, no exercício de sua atividade censória, o postulado da plenitude de defesa, pois — **cabe enfatizar** —, o **reconhecimento** da legitimidade

ético-jurídica de **qualquer sanção punitiva** imposta pelo Poder Público **exige**, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a **fiel observância** do princípio do devido processo legal, consoante **adverte autorizado** magistério doutrinário (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; Jessé Torres Pereira Júnior, “O Direito à Defesa na Constituição de 1988”, p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; Edgard Silveira Bueno Filho, “O Direito à Defesa na Constituição”, pp. 47-49, 1994, Saraiva; Celso Ribeiro Bastos, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 2/268-269, 1989, Saraiva; Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “Direito Administrativo”, pp. 401-402, 5ª ed., 1995, Atlas; Lúcia Valle Figueiredo, “Curso de Direito Administrativo”, pp. 290 e 293-294, 2ª ed., 1995, Malheiros, v.g.).

Daí a **incensurável lição** de Hely Lopes Meirelles (“Direito Administrativo Brasileiro”, p. 588, 17ª ed., 1992, Malheiros — grifei), para quem a **cláusula constitucional** pertinente à **garantia de defesa** impõe “*não só a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis*”, **sob pena de nulidade** do procedimento administrativo e da própria sanção punitiva que nele venha a ser eventualmente imposta (RDA 97/110 — RDA 114/142 — RDA 118/99).

Ocorre, no entanto, que essa diretriz constitucional (CF, art. 5º, LV), assim interpretada pelo **magistério** da doutrina e pela **jurisprudência** dos Tribunais, **somente** terá aplicação, **se e quando** se tratar de **processo** (administrativo ou judicial), **não**, porém, quando se cuidar, **como no caso**, de simples apuração sumária destinada a subsidiar **futura** acusação formal **contra** qualquer parlamentar, a quem vier a ser imputada a prática de ato **incompatível** com o decoro inerente às Casas legislativas.

Uma vez **instaurado o processo** de decretação de perda de mandato, por **suposta** infração ao que dispõe o art. 55, II, da Constituição, resultante de formal oferecimento da representação, **por parte** de que dispuser de legitimidade ativa para tanto (CF, art. 55, § 2º), aí, então, **impor-se-á**, por efeito do que **determina** a própria Carta Política (CF, art. 55, § 2º), a **observância** da garantia indisponível da plenitude de defesa.

Antes, porém, tal como **precedentemente** já enfatizado, **não se revelará** aplicável a garantia a que se refere o art. 55, § 2º da Constituição, **pois**, na fase **pré-processual** de apuração sumária e preliminar dos fatos e respectivos elementos probatórios, **inexiste** — **considerado** o contexto emergente da **presente** causa — **qualquer** possibilidade jurídica de imposição da sanção constitucional de **perda** do mandato, tal como se discutiu, **amplamente**, no **Plenário** desta Corte, **quando** do julgamento do MS 21.861/DF, Rel. Min. Néri da Silveira.

De outro lado, cumpre enfatizar que a Comissão de Inquérito — considerada a **extrema** gravidade dos fatos submetidos à sua apuração (muitos dos quais mantendo, entre si, **possível** vínculo objetivo de conexão) — **dispõe** de plena liberdade de atuação **para investigar** e **para esclarecer** os eventos que **motivaram**, no plano institucional, a reação do Senado da República.

O **aprofundamento** e a **extensão** das investigações promovidas pela Comissão de Inquérito visam a **um só** propósito: o de permitir a apuração da **verdade real** sobre os fatos que **caracterizariam** a alegada falta de decoro parlamentar.

A circunstância de esses **mesmos** episódios serem objeto de investigação penal ou de processo judicial **não impede**, **nem inibe** o Conselho de Ética do Senado Federal, **seja** diretamente, **seja** por intermédio de Comissão de Inquérito, de **também** apurar os fatos, na exata medida em que as informações deles decorrentes mostrarem-se **relevantes** para os fins a que alude o art. 55, II, da Constituição da República.

Cabe lembrar, neste ponto, que, **recentemente**, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, **reconheceu** a possibilidade de **qualquer** das Casas do

Congresso Nacional — agindo nos **estritos** limites de sua competência institucional — realizar investigações **ou** promover inquéritos, com o objetivo de apurar fatos sujeitos a procedimentos incluídos **em sua esfera** de atribuições (**precisamente como no caso**), **não obstante** esses **mesmos** fatos constituírem objeto de inquéritos policiais **ou** de processos judiciais **em curso**:

“Autonomia da investigação parlamentar.

— O **inquérito parlamentar**, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional **revestido** de autonomia e **dotado** de finalidade própria, circunstância esta que **permite** à Comissão legislativa — **sempre** respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, **ainda** que os atos investigatórios possam incidir, **eventualmente**, sobre **aspectos** referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais **ou** a processos judiciais que **guardem** conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. **Doutrina. Precedente: MS 23.639/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello (Pleno)**.”

(MS 23.652/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**)

Esse tem sido o entendimento manifestado por eminentes autores (**João de Oliveira Filho**, “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, in Revista Forense, vol. 151/9-22, 13; **Alcino Pinto Falcão**, “**Comissões Parlamentares de Inquérito — Seus Poderes Limitados – Relações com a Justiça – Testemunhas**”, in Revista Forense, vol. 185/397-399, item n. 4; **José Luiz Mônaco da Silva**, “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, pp. 34-35, 1999, Ícone; **Rogério Lauria Tucci**, “**Comissão Parlamentar de Inquérito (Atuação – Competência – Caráter investigatório)**”, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 6/171-185, 180; **Carlos Maximiliano**, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1946**”, vol. 2/80, item n. 315, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos):

“Em virtude da natureza da investigação parlamentar, **nada impede**, entre nós, que ela se realize **paralelamente** com o inquérito policial ou o processo judiciário.”

(**Nelson de Souza Sampaio**, “**Do Inquérito Parlamentar**”, pp. 45/46, 1964, Fundação Getúlio Vargas — grifei)

Sendo assim, e tendo presentes as razões expostas, **indefiro** o pedido de medida liminar.

2. **Requisitem-se** informações ao órgão ora apontado como coator, **encaminhando-se-lhe** cópia da **presente** decisão.

Publique-se.

Brasília, 26 de setembro de 2001 (23:50h).

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 24.118 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: José Carlos Faria Peixoto Guimarães — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol)

Julgamento: 29-10-2001

Publicação no *DJ*: 6-11-2001, p. 38

Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado com a finalidade de assegurar, ao ora impetrante — que é Advogado — o livre exercício de suas atividade profissionais e o efetivo respeito às prerrogativas legais de que é titular, nos termos da Lei n. 8.906/94, que instituiu o **Estatuto da Advocacia**.

Ao apreciar questão dessa natureza, como Relator do MS 23.576/DF, tive o ensejo de proferir decisão na qual **ressaltei**, com fundamento no referido diploma legislativo, a **necessidade** de que **determinada** CPI (então constituída no âmbito da Câmara dos Deputados) **observasse**, quanto ao Advogado do indiciado — e tendo em vista o tratamento arbitrário que lhe fora dispensado, em sessão anterior desse mesmo órgão de investigação parlamentar —, as seguintes **determinações legais**, fundadas no Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94):

(a) receber, no exercício de suas atribuições profissionais, “*tratamento compatível com a dignidade da Advocacia*”, além de ter garantidas, para esse efeito, condições adequadas ao desempenho de seu encargo profissional (Lei n. 8.906/94, art. 6º, parágrafo único);

(b) direito de exercer, **sem indevidas restrições**, com liberdade e independência, a atividade profissional de Advogado perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (Lei n. 8.906/94, art. 7º, I);

(c) direito de manter contacto com o seu cliente, **podendo intervir, nas hipóteses contempladas em lei**, com o objetivo de dispensar-lhe **efetiva** assistência técnica que dê sentido e concreção à **garantia constitucional** que confere, **a qualquer um** — indiciado, ou não —, o privilégio contra a auto-incriminação (RDA 196/197 — HC 79.244/DF);

(d) direito de “*permanecer sentado ou em pé (...), independentemente de licença*”, durante o período de inquirição de seu constituinte (Lei n. 8.906/94, art. 7º, VII);

(e) direito de “*falar, sentado ou em pé*” perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (Lei n. 8.906/94, art. 7º, XII), **quando** se revelar necessário intervir, **verbalmente**, para esclarecer equívoco ou dúvida em relação a fatos, documentos ou afirmações que guardem pertinência com o objeto da investigação legislativa, **desde que** o uso da palavra se faça pela ordem (procedimento que **não se confunde** com a suscitação de questão de ordem, **privativa** dos parlamentares), **observadas** as normas regimentais que disciplinam os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Enfatizei, então, **que se revestia** de inegável valor — presente o contexto em análise (direitos do indiciado e **prerrogativas legais de seu Advogado** perante a CPI) — a lição de **Odacir Klein** (“**Comissões Parlamentares de Inquérito — A Sociedade e o Cidadão**”, pp. 48-49, item n. 4, 1999, Sergio Antonio Fabris Editor), eminente homem público que tanta expressão deu, **quando membro** do Congresso Nacional, à atividade legislativa:

“O texto constitucional consagra o princípio de que ninguém é obrigado a se auto-incriminar.

Dessa forma, *estará agindo no mínimo autoritariamente quem*, participando de uma CPI, *negar* o direito ao silêncio à pessoa que possa ser responsabilizada ao final da investigação.

Em seu interrogatório, o indiciado terá que ser tratado sem agressividade, truculência ou deboche, por quem o interroga diante da imprensa e sob holofotes, *já que a exorbitância da função de interrogar está coibida* pelo art. 5º, III, da Constituição Federal, que prevê que *ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante*’.

Aquele que, numa CPI, ao ser interrogado, for injustamente atingido em sua honra ou imagem, poderá pleitear judicialmente indenização por danos morais ou materiais, neste último caso, se tiver sofrido prejuízo financeiro em decorrência de sua exposição pública, tudo com suporte no disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, X.

(...)

Na condição de indiciado, terá direito à assistência de advogado, garantindo-se ao profissional, com suporte no art. 7º da Lei 8.906/94 — Estatuto da Advocacia e da OAB — comparecer às reuniões da CPI (VI, d), nelas podendo reclamar, verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento (XI)” (grifei).

Todos sabemos que a exigência de **respeito** aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional **não frustra nem impede** o exercício pleno, **por qualquer CPI**, dos poderes investigatórios de que se acha investida.

A observância dos direitos e garantias constitui **fator de legitimação** da atividade estatal. Esse **dever de obediência** ao regime da lei se impõe a **todos** — magistrados, administradores e legisladores.

O poder **não** se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não** há lugar para o poder absoluto.

Ainda que em seu **próprio** domínio institucional, **nenhum** órgão estatal pode, legitimamente, pretender-se **superior** ou supor-se **fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

O **respeito efetivo** pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgados pela ordem jurídica aos cidadãos em geral — **e aos Advogados**, em particular — **representa**, no contexto de nossa experiência institucional, o sinal mais expressivo e o indicio mais veemente **de que se consolidou**, em nosso País, de maneira real, o **quadro democrático** delineado na Constituição da República.

A **separação de Poderes** — consideradas as circunstâncias históricas que **justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional — **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado a frustrar a **resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou** a inviabilizar a oposição a qualquer tentativa de comprometer, **sem** justa causa, o exercício do direito de protesto contra abusos que possam ser cometidos pelas instituições do Estado.

A **investigação parlamentar**, judicial ou administrativa de **qualquer** fato determinado, **por mais grave** que ele possa ser, **não prescinde** do respeito incondicional e necessário, por parte do órgão público dela incumbido, das **normas**, que, instituídas pelo ordenamento jurídico, **visam** a equacionar, no contexto do sistema constitucional, a situação de contínua **tensão dialética** que deriva do antagonismo histórico entre o poder do Estado (que **jamais** deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que **não** poderão impor-se de forma absoluta).

É, portanto, **na Constituição e nas leis** — e **não na busca pragmática** de resultados, **independentemente da adequação** dos meios à disciplina **imposta** pela ordem jurídica — que se **deverá** promover a solução do **justo** equilíbrio entre as **relações de tensão** que emergem do estado de permanente conflito entre o princípio da autoridade e o valor da liberdade.

A **controvérsia** mandamental delineada na **presente** causa **reclama** solução, que, **associada** às diretrizes fixadas pelo modelo constitucional, **encontra fundamento no Estatuto da Advocacia**, cujas prescrições conferem ao **Advogado** determinados direitos e prerrogativas profissionais plenamente **compatíveis** com o **integral** desempenho, pela CPI, dos poderes de investigação de que se acha investida.

O que simplesmente **não** se revela admissível, e **não** tem sentido, por **divorciar-se** dos padrões ordinários de submissão à *rule of law*, é alegar-se que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis possa traduzir fator ou elemento de frustração ou de inibição da eficácia da investigação estatal.

Na decisão que **então** proferi (MS 23.576/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**), destaquei — **por extremamente oportunas** — as observações feitas pelo ilustre Advogado paulista e ex-Secretário da Justiça do Estado de São Paulo, **Dr. Manuel Alceu Affonso Ferreira** (“As CPIs e a Advocacia”, in *O Estado de S. Paulo*, edição de 5-12-99, p. A22):

“*Nem se diga, no lastimável argumento repugnante à inteligência e comprometedor do bom senso, que a presença ativa dos advogados nas sessões das CPIs frustraria os seus propósitos investigatórios. Fosse assim, tampouco chegariam a termo as averiguações policiais; ou os inquéritos civis conduzidos pelo Ministério Público; ou, ainda, as inquirições probatórias administradas pelo Judiciário. Com plena razão, magistrados, promotores e delegados jamais alegaram a Advocacia como obstáculo, bem ao contrário, nela enxergando meio útil à descoberta da verdade e à administração da Justiça.*” (Grifei)

O fato irrecusável é um só: **assiste** plena legitimidade jurídico-legal ao Advogado, quando pretende **seja-lhe garantido** o exercício das **prerrogativas jurídicas** asseguradas pelo Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94), **notadamente** aquelas que **outorgam**, a esse profissional, determinados **direitos**, tais como o de “**reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer** (...) **autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento**” (art. 7º, XI), **ou** o de “**falar, sentado ou em pé, em (...) órgão (...) do Poder Legislativo**” (art. 7º, XII), **ou** o de comunicar-se, **pessoal e diretamente**, com o seu cliente (**sem**, no entanto, poder substituí-lo, **como é óbvio**, no depoimento, que constitui ato personalíssimo), para adverti-lo **de que lhe assiste** o direito de **permanecer** em silêncio, fundado no privilégio jurídico contra a auto-incriminação, **ou** o de **opor-se** a qualquer ato arbitrário ou abusivo cometido, contra o seu cliente, por membros da CPI, **inclusive** naquelas hipóteses em que, no curso do depoimento, venha a ser eventualmente exibida prova **de origem ilícita**.

A **presença** do Advogado, nesse contexto, **reveste-se** de alta significação, pois, no desempenho de seu ministério privado, **incumbe-lhe** promover a intransigente defesa da ordem jurídica sobre a qual se estrutura o Estado democrático de direito.

O ilustre impetrante — **receando** que possam ocorrer, por ocasião do depoimento de seu constituinte, designado para o próximo dia 30 de outubro (fl. 4, item n. 4), fatos que comprometam, indevidamente, o exercício legítimo de sua atividade profissional — **postula** a concessão de medida liminar, para que lhe seja garantido o que, **por força de lei** (Lei n. 8.906/94), **já se acha assegurado** pelo próprio Estatuto da Advocacia.

Passo a apreciar o pedido de medida liminar. E, ao fazê-lo, **cumpre-me** destacar, desde logo, que **investigações legislativas** — notadamente inquirições promovidas por CPI — **não podem** ser liminarmente obstadas pela mera **conjectura** de que a Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito cometerá abusos.

É irrecusável que as atividades desenvolvidas por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito **estão** necessariamente sujeitas à **observância** do ordenamento jurídico. **Não se pode presumir**, contudo, que esse órgão estatal **vá transgredir** os estatutos da República, eis que milita, em favor do Poder Público, a presunção *juris tantum* de legitimidade e de regularidade dos atos que pratique.

Devo observar, finalmente, por necessário, e a propósito da decisão que proferi no MS 23.576/DF (invocada, como precedente, na presente impetração), que, **naquele**

caso, **ao contrário** do que ocorre na espécie, o Advogado que impetrara o *writ* mandamental **havia sido efetivamente cerceado** no legítimo exercício de sua atividade profissional, por atos então praticados, em sessão anterior, pela Presidência de determinada CPI, em virtude dos quais aquele **mesmo** profissional **viu-se obstado** de desempenhar, **com fundamento na lei**, as prerrogativas **que lhe eram asseguradas** pelo Estatuto da Advocacia, **frustrando-se**, desse modo, a possibilidade de exercer, em plenitude, os direitos de defesa e de orientação técnico-jurídica, em favor de seu constituínte, que, no caso já referido, **deveria** ser ouvido, **novamente**, pela **mesma** CPI.

Essa **situação excepcional**, contudo, **não se registra** no caso ora em exame, **razão pela qual** — como precedentemente enfatizado — **não posso inferir (e muito menos presumir)** venha, a eminente autoridade ora apontada como coatora, a incidir em comportamento ilícito ou em conduta abusiva.

Sendo assim, e consideradas as razões expostas, **indefiro** o pedido de medida liminar.

Transmita-se, com urgência, mediante “fax”, ao Senhor Presidente da CPI/Futebol, o inteiro teor da presente decisão.

2. O ilustre impetrante **também** pretende assegurar, **com** o presente *writ* mandamental, **sejam obstados** eventuais excessos que **eventualmente** possam ser praticados pela CPI/Futebol, dos quais resulte **descumprimento** da liminar concedida, a Edmundo Santos Silva, pelo eminente Ministro **Sydney Sanches, Relator** do HC 80.909/DF.

Essa providência, no entanto, **refoge** à esfera de minhas atribuições, como Relator **deste** processo de mandado de segurança, **especialmente** porque o eventual desrespeito à autoridade de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal **há de ser** neutralizado, **em sede** de reclamação (**RISTF**, art. 6º, I, g), cujo exame **competirá** ao próprio Relator da causa principal, **vale dizer**, ao eminente Relator do HC 80.909/DF (**RISTF**, art. 70).

3. **Requistem-se** informações ao eminente Senador Álvaro Dias, Presidente da CPI instaurada para investigar fatos envolvendo associações brasileiras de futebol (**Lei n. 4.348/64**, art. 1º, a), **encaminhando-se-lhe** cópia da presente decisão.

4. Registro, **por necessário**, que os presentes autos, a mim distribuídos **nesta** data, deram entrada, em meu Gabinete, **apenas às 20:30h** (fl. 51).

Publique-se.

Brasília, 29 de outubro de 2001.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 24.198 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Impetrantes: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio de Janeiro e outro — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol)

Julgamento: 26-2-2002

Publicação no *DJ*: 8-3-2002, p. 85

Cuida-se de “mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal denominada CPI do Futebol, instalada por força do requerimento n. 497, de 2000-SF, para ‘investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol’” (fl. 03).

2. Esclarecem os impetrantes que “aqui se ataca ato inconstitucional e ilegal contido no relatório final” da referida Comissão Parlamentar, consubstanciado em uma “recomendação” feita ao Ministério Público para “oferecer denúncia contra o Senhor Antônio Augusto Dunshee de Abranches quanto à prática de crime de falso testemunho”, quando de seu depoimento àquela Comissão.

3. Sustentam os impetrantes que esta ‘recomendação’ “viola a Constituição e contraria a jurisprudência desta Corte, além de causar enorme prejuízo à reputação de um advogado de 65 anos de idade, que nunca foi processado ou punido disciplinarmente” (fl. 04). Nessa linha entendem que “as CPIs não podem julgar, nem apontar culpados, muito menos ‘recomendar’ ao Ministério Público Federal o oferecimento de denúncia contra ninguém” (fl. 05).

4. A Comissão Parlamentar de Inquérito, indigitada como coatora, encerrou seus trabalhos em 6-12-2001. Não há, destarte, possibilidade jurídica de figurar no pólo passivo deste mandado de segurança. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Segurança n. 23.971/DF e 23.852/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, decidiu, em acórdãos que possuem a seguinte ementa:

“Mandado de segurança — Comissão Parlamentar de Inquérito — Extinção — Perda superveniente de objeto — Ação mandamental prejudicada.

— A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a extinguir-se, em virtude de conclusão de seus trabalhos, independentemente da aprovação, ou não, de seu **relatório** final. Precedentes.”

5. Releva conotar que, na conformidade do Regimento Interno do Senado Federal, a Comissão de Inquérito, ao término de seus trabalhos, “enviará à Mesa, para conhecimento do Plenário, seu relatório e conclusões” (art. 150), bem assim, “se for o caso”, encaminhará suas conclusões ao Ministério Público, “para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (art. 151). Não será viável, desse modo, coarctar a ação da Comissão Parlamentar de Inquérito, no que concerne à apuração de fatos, no exercício de sua competência, e à formulação de eventuais conclusões em torno de nomes. Decerto, aí, não há julgamento a vincular o Ministério Público ou o Poder Judiciário.

6. Com efeito, a circunstância de o nome do impetrante figurar no relatório final da CPI mencionada, com “recomendação” dirigida ao Ministério Público quanto a eventuais procedimentos, por si só, não implica, em princípio, ilegalidade ou abuso de poder, reparável na via do mandado de segurança. Conforme referido pelos próprios impetrantes, “o Ministério Público não é obrigado a obedecer a ‘recomendação’ da CPI”. É exato, antes de tudo, na espécie, ter presente a presunção de realizar o Ministério Público exame das conclusões do relatório da CPI, com a independência e autonomia institucionais, que a ordem constitucional lhe confere, procedendo, assim, como entender de direito e justiça, diante das informações, e dos documentos do relatório recebido, sem sujeição a quem quer que seja.

7. De outra parte, não cabe, aqui, análise, originariamente, em mandado de segurança, dos fatos que se apontam na inicial, bem assim da procedência ou não das conclusões a que chegou a CPI em seu relatório. Somente na hipótese de o Ministério Público mover procedimento de natureza criminal ou civil contra o impetrante, com base no que restou apurado pelo órgão parlamentar de inquérito, haverá espaço, nas instâncias competentes do Poder Judiciário, para este formular juízos de valor sobre as conclusões ora impugnadas na inicial deste feito.

8. De todo o exposto, nego, em consequência, seguimento ao presente mandado de segurança, determinando seu arquivamento (RISTF, art. 21, § 1º).

Brasília, 26 de fevereiro de 2002.

Ministro Néri da Silveira, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 24.882 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Celso Roberto Pitta do Nascimento — Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Banestado)

Julgamento: 26-4-2004

Publicação no *DJ*: 30-4-2004, p. 76

1. Trata-se de *mandado de segurança* preventivo, impetrado por Celso Roberto Pitta do Nascimento, contra o Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Banestado), perante a qual prestará depoimento em 27 deste mês, visando a resguardar o sigilo dos documentos e informações obtidos por aquela Comissão mediante quebra de seu sigilo bancário.

Os autos foram-me distribuídos por prevenção, à vista do Habeas Corpus n. 84.214, que com este guarda identidade de autoridade coatora, paciente e objeto.

Narra o impetrante:

“Como informa a Agência Câmara, um dos objetivos da viagem era verificar se o Impetrante realmente mantinha conta no exterior, onde movimentaria recursos não declarados ao fisco. Em Nova York, o Deputado José Mentor teria recebido, de promotores públicos da cidade, caixas com documentos sigilosos relacionados à movimentação financeira de empresas brasileiras em bancos americanos (doc.03/04).

A Agência registra ainda que, nesta viagem, o Relator da Comissão, em companhia da ex-mulher do Impetrante, Nicéa Pitta, teria participado de reuniões com executivos do North Fort Bank, que posteriormente forneceram documentação acerca da existência de conta, supostamente pertencente ao Impetrante, em Nova York (doc.04/05)” (fls.4-5).

Conforme o documento de fl. 22, o impetrante será convocado para comparecer perante aquela Comissão Parlamentar “*para esclarecer pessoalmente sobre a conta que manteve com sua ex-mulher, Nicéa Camargo, numa agência do Commercial Bank em Nova York*”.

Em virtude das informações que, cobertas por sigilo, estão na posse da Comissão, e temendo sejam reveladas ao público na sessão do próximo dia 27, caso seja essa aberta ao público e/ou aos meios de comunicação, requer, em caráter liminar, “*a antecipação da tutela para que a oitiva do Impetrante seja realizada em sessão fechada, com vedado acesso à imprensa, limitando-se o fluxo de pessoas na sessão à presença dos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, do Impetrante e de seu defensor, a fim de garantir o sigilo das informações pessoais do Impetrante*” (fl. 6).

Fundamenta o pedido no disposto nos incs. X e XII do art. 5º da Constituição Federal, os quais permitiriam, em casos estritos, que a autoridade tenha acesso à informação coberta pelo sigilo bancário, mas que jamais possa tornar público o que sigiloso, ou seja, “*a quebra de sigilo apenas ocorre para a autoridade que a determinar e para as partes diretamente interessadas*” (fl. 8).

Daí decorreria, para a autoridade que determinou a quebra, o dever de resguardar o segredo, sob pena de praticar o crime previsto no art. 325 do Código Penal.

Sendo notório que as sessões das Comissões Parlamentares de Inquérito são abertas ao público e à mídia em geral, teme, o impetrante, a quebra do segredo e consequente violação de sua intimidade e vida privada (art. 5º, X, da Constituição Federal).

O sigilo, aliás reconhecido expressamente pelo Presidente da Comissão (fl. 25), deveria ser respeitado quando o impetrante for inquirido acerca de tais documentos, no próximo dia 27, donde a necessidade de que a sessão se dê a portas fechadas (fl. 14).

Aponta o impetrante, por fim, que o Regimento Interno do Senado Federal reconhece deva ser resguardado o segredo dos documentos sigilosos (art. 144). O Regimento Interno da Câmara, por sua vez, determinaria, em mais de um texto, que “a gravação ou transmissão da sessão depende de prévia autorização do Presidente da Comissão” (arts. 57, XIX, e 78).

2. O caso é de liminar.

Os documentos que instruem o pedido comprovam que a CPMI-Banestado está na posse de documentos bancários referentes à conta-corrente mantida, pelo impetrante, no “Commercial Bank”, de Nova York, conjuntamente com sua ex-mulher (fls. 18-24), e, ainda, daqueles oriundos de movimentação bancária de conta mantida na Suíça, juntados aos autos da Ação Cautelar de Sequestro n. 053.02.025.187-8, da 14ª Vara da Fazenda Pública (fls. 25 e 29). A par disso, os senhores parlamentares têm acesso a documentos do impetrante cobertos pelo *sigilo fiscal* (fls. 24-28) e pelo *sigilo de comunicações* (fls. 32 e ss).

Não há dúvida tampouco de que o impetrante deverá ser ouvido no próximo dia 27 deste mês, perante a Comissão, e precisamente sobre as movimentações financeiras dessas contas-correntes (fl. 22).

Ora, as Comissões Parlamentares de Inquérito “terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º, da Constituição Federal) e, como tais, estão sujeitas aos mesmos limites impostos às atividades judiciárias, designadamente aos princípios da legalidade, do respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, da moralidade, da motivação das decisões, da proporcionalidade, etc.

Os atos do Poder Judiciário são, de regra, públicos — o que não quer dizer que se lhes dê publicidade no sentido de serem divulgados pelos meios de comunicação, senão apenas de que são acessíveis ao público. Excepcionalmente, porém, o caráter público desses atos pode ser restringido por obra de superior interesse público ou social. É o que se tira claro aos arts. 5º, LX, e 93, IX, da Constituição da República:

Art. 5º, LX:

“a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

Art. 93, IX:

“todos os julgamentos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes”.

Toando com esses ofuscantes cânones constitucionais, dispõe, por exemplo, o Código de Processo Penal, aliás aplicável também aos processos conduzidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 6º da Lei federal n. 1.579, de 18 de março de 1952), que:

“Art. 792. (...)

§ 1º Se da publicidade da audiência, da sessão ou do ato processual, puder resultar escândalo, inconveniente grave ou perigo de perturbação da ordem, o juiz, ou o tribunal, câmara ou turma, poderá, de ofício ou a requerimento da parte ou do Ministério Público, determinar que o ato seja realizado a portas fechadas, limitando o número de pessoas que possam estar presentes.”

Uma das hipóteses exemplares de interesse público ou social, capaz de justificar, quando menos por inconveniência perceptivelmente grave, limitação ou atenuação do caráter público dos atos do Poder Judiciário, está na exigência de resguardo de direitos e garantias individuais, tutelados pela mesma Constituição da República.

Daí vem que, como expressões típicas de interesse público ou social transcendente, a inviolabilidade constitucional da intimidade, da vida privada e das comunicações do impetrante (art. 5º, X e XII, da Constituição da República) — a qual só cede a fato excepcional, em nome doutro interesse público, quando não haja meios alternativos de investigação, mas observadas sempre as regras legais e na estrita medida da necessidade concreta (*proporcionalidade* de expediente restritivo de direito fundamental) — se propõe como barreira intransponível aos poderes de investigação e à publicidade dos atos judiciais e, conseqüentemente, das Comissões Parlamentares de Inquérito, por força do disposto no artigo 58, § 3º, c/c o artigo 93, IX, da Constituição Federal.

Isso significa que a quebra dos sigilos *bancário*, *telefônico* e *fiscal* são medidas excepcionais, autorizadas pelo ordenamento jurídico nos exatos limites da necessidade de esclarecimento dos fatos investigados, de modo que à autoridade que a decreta pesa conspícuo dever jurídico de manter íntegros os mesmos sigilos, em relação às pessoas destituídas de interesse jurídico no teor dos dados e no desenvolvimento da investigação ou do processo, como é de manifestíssima imposição legal:

Lei Complementar n. 105/2001:

“*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” (grifei);

Art. 10. A quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui *crime* e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.”;

“*Art. 11.* O servidor público que utilizar ou viabilizar a utilização de qualquer informação obtida em decorrência da quebra de sigilo de que trata esta Lei Complementar responde pessoal e diretamente pelos danos decorrentes, sem prejuízo da responsabilidade objetiva da entidade pública, quando comprovado que o servidor agiu de acordo com orientação oficial.”

Lei n. 9.296/96:

“*Art. 1º* A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para a prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação penal, *sob segredo de justiça*” (grifei);

“*Art. 10* Constitui *crime* realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou *quebrar segredo da Justiça*, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei.

Pena — reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa” (grifei).

Código Penal:

“*Art. 325.* Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:

Pena — detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.”

É, portanto, manifesto que se devassa o sigilo bancário, fiscal e de comunicações, em caráter excepcional, apenas para a autoridade requerente e para todos os demais parlamentares jurídica e diretamente responsáveis pela investigação, nos estritos limites da necessidade e da proporcionalidade, donde o específico e correlato dever de o guardarem todos eles quanto a terceiros, enfim ao público.

Noutras palavras, somente têm direito de acesso aos dados sigilosos recolhidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, neste caso, a autoridade, os senhores parlamentares membros da Comissão, o ora impetrante e seu defensor, tocando àqueles o inarredável dever jurídico-constitucional de a todo custo preservar-lhes o sigilo relativamente a outras pessoas.

É o que não escapa à doutrina:

“Na prática, o sigilo não é transferido, já que os dados permanecem também com a instituição financeira repassadora, que continua com a obrigação de manter segredo. Destarte, prefere-se as expressões *co-guarda* ou *co-proteção* do sigilo (substantivo com o prefixo), significando o dever de manutenção do segredo por parte de todo aquele que tenha acesso a dados protegidos, inclusive de parlamentares integrantes de CPI, que devem respeitar e preservar o sigilo dos dados que lhes foram transferidos. A revelação de documentos e do conteúdo de debates ou deliberações sobre os quais a lei imponha sigilo ou a Comissão haja resolvido ser secretos, por parlamentares, acarretar-lhes a aplicação de pena de responsabilidade, por falta de decoro parlamentar, nos termos do regimento interno da respectiva Casa Legislativa. Na Câmara dos Deputados, a hipótese é de perda temporária do exercício do mandato, nos termos do artigo 246, inciso III do RICD” (José Vanderley Bezerra Alves, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, PA, Sergio A. Fabris Ed., 2004, p. 392, n. 3.1).

“Resumindo, a determinação proveniente de comissão parlamentar de inquérito permite a quebra do sigilo bancário (art. 58, § 3º, c/c o art. 38, § 1º, da Lei n. 4.596/64), pressupondo: 1º) que o uso dos dados obtidos seja somente para a investigação que lhe deu causa; 2º) que haja, obrigatoriamente, manutenção do sigilo em relação às pessoas estranhas ao fato determinado que se está investigando” (Uadi Lammêgo Bulos, *Comissão Parlamentar de Inquérito*, SP, Ed. Saraiva, 2001, p. 270. No mesmo sentido, cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao Pé da Letra*, Campinas, Millennium Ed., 2001, p. 120, n. 85).

E é o que já decidiu o Plenário desta Corte:

“A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria autoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, **não** pode, agindo arbitrariamente, conferir **indevida** publicidade a registros sobre os quais **incide a cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a **transmissão** das informações pertinentes aos dados reservados, **transmite-se** à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a **nota de confidencialidade** relativa aos registros sigilosos.

Constitui conduta altamente **censurável** — com **todas** as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito,

do **dever** jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos” (MS n. 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-4-2000. Grifos do original).

Em resumo, como depositária legal dos dados sigilosos, a Comissão não os pode desvelar nem revelar a outrem, de modo direto nem indireto, **em sessão pública**, violando-lhes o segredo que remanesce para todas as demais pessoas estranhas aos fatos objeto da investigação, mas pode, como é óbvio, segundo seu elevado aviso, deles usar e dispor sem restrições, **em sessão reservada**, cuja presença seja limitada a seus membros, ao ora impetrante e a seu defensor.

3. Do exposto, defiro, em parte, a liminar, para determinar que, na sessão pública em que será ouvido o ora impetrante, nenhuma reprodução ou alusão, direta nem indireta, seja feita, na formulação de perguntas, em comentários, observações ou transmissão de imagem, ao teor das informações, documentos e dados relativos ao mesmo impetrante, cobertos por sigilo bancário, fiscal e telefônico, o qual não subsiste nem prevalece apenas para a Comissão e seus ilustres membros, aos quais está sempre facultado, a seu alto juízo, proceder, sem tais restrições, à inquirição em sessão reservada, com acesso restrito aos membros da Comissão, ao impetrante e a seu defensor.

Comunique-se, imediatamente, o inteiro teor desta decisão à autoridade.

Publique-se. Intime-se

Brasília, 26 de abril de 2004.

Ministro Cezar Peluso, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 24.882 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Celso Roberto Pitta do Nascimento — Impetrado: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Banestado)

Julgamento: 27-4-2004

Publicação no DJ: 5-5-2004, p. 41

1. Do pedido de reconsideração da autoridade não constam razões jurídicas capazes de justificar revogação da liminar, cujos termos, no entanto, interpretados à luz da racionalidade jurídica, têm apenas o alcance de tornar eficaz a **cláusula de reserva** que grava a quebra dos sigilos e, pois, de modo algum significam proibição de: **a)** “*Havendo justa causa — e achando-se a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição*” (MS n. 23.452, Rel. Min. Celso de Mello). Por ora, não se descreve, antecipa nem apresenta outra situação de justa causa, no âmbito da sessão em que deva ser ouvido o ora impetrante; **b)** estarem presentes, em sessão eventualmente reservada, outros parlamentares não integrantes da Comissão, assessores e funcionários, designados pela Presidência, sobre todos os quais recai, do mesmo modo, o dever de preservar o sigilo dos dados a que ali tenham acesso; **c)** de serem formuladas, em sessão pública, perguntas, genéricas e indiretas, ou comentários e observações que não comprometam o sigilo do impetrante.

2. Do exposto e em resumo, atendo, em parte, ao pedido de reconsideração, para esclarecer que a liminar não proíbe: **a)** sejam os dados sigilosos veiculados no relatório final ou em comunicações ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público; **b)** a presença de outros parlamentares não integrantes da Comissão, assessores e funcionários, designados pela Presidência, em eventual sessão reservada; **c)** sejam formuladas perguntas, genéricas e indiretas, comentários e observações, desde que não revelem dados cobertos pelos sigilos. Comunique-se incontinenti à autoridade.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 27 de abril de 2004 (19h51).

Ministro Cezar Peluzo, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 24.982 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Impetrante: Associação Nacional de Cooperação Agrícola — Impetrado: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI da Terra)

Julgamento: 8-7-2004

Publicação no *DJ*: 2-8-2004, p. 21

O caso é sobre a quebra de sigilo bancário e fiscal ordenada por Comissão Parlamentar Mista de Inquérito com fundamento em matéria jornalística.

Em decorrência dos Requerimentos 78 e 79, de 2 de junho 2004, o Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana (**CPMI da Terra**) encaminhou, em 16-6-2004, ofícios ao Secretário da Receita Federal (Ofício 174/04), e ao Presidente do Banco Central do Brasil (Ofício 172/04), para que estes órgãos enviassem todos os dados bancários e fiscal da **Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA**.

Destaco do Ofício 174/04:

“(…)

(…) determinar: **a transferência do sigilo fiscal, para esta CPMI, da pessoa jurídica Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA (CNPJ 55.492.425/0001-57), motivo pelo qual se solicita:**

a) todas as informações existentes na Secretaria da Receita Federal relativas ao contribuinte supra-indicado, especialmente suas declarações fiscais, resultado das suas respectivas apreciações e eventuais autuações e processos fiscais conexos, desde o ano-calendário de 1998;

b) As informações referentes ao recolhimento da CPMF, estratificadas por mês e conta-bancária, a fim de auxiliar a averiguação das informações bancárias que igualmente estão sendo levantadas;

c) o fornecimento, sempre que possível, da informação solicitada em meio eletrônico;

d) a entrega das informações e documentos requeridos no prazo de 5 (cinco) dias.

(...)” (fls. 85/86)

E do Ofício 172/04, extraio esta parte:

“(…)

(…) determinar: **a transferência do sigilo fiscal, para esta CPMI, da pessoa jurídica Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA (CNPJ 55.492.425/0001-57), motivo pelo qual se solicita:**

a) todas as informações existentes no sistema financeiro nacional referentes a operações financeiras realizadas junto às instituições integrantes do mencionado sistema, a partir de 1998, compreendendo toda e qualquer movimentação de recursos relativos a:

a.1) conta-corrente, conta-investimento, de depósito ou poupança;

a.2) investimentos em títulos e valores mobiliários, de renda fixa ou variável;

a.3) investimentos em fundos;

a.4) investimentos em títulos e valores nos mercados à vista, a termo e de futuros;

a.5) operações de câmbio, inclusive aquelas das quais tenha resultado a transferência de recursos ao exterior ou o seu recebimento, neste caso, fazendo-se as devidas especificações;

b) todos os extratos relativos às operações acima elencadas, bem como cópia dos documentos comprobatórios das operações com valor superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

c) o fornecimento, sempre que possível, da informação solicitada em meio eletrônico;

d) a entrega das informações e documentos requeridos no prazo de 5 (cinco) dias.

(…)” (fl. 84)

A **Anca** impetra mandado de segurança contra tais atos. Dois são os fundamentos deste *writ*:

“(…)

1. Da necessidade de fundamentação

(…)

(…) sendo um procedimento jurídico constitucional, também os atos de investigação praticados pela CPI submetem-se à necessidade de fundamentação, sob pena de nulidade.

(…)” (fls. 6/7, **inicial**)

“(…)

2. Da violação ao procedimento legal dos trabalhos da CPI

(…)

(…) a norma regimental é clara: para que a decisão de uma CPMI goze de legitimidade é preciso que a pauta de convocação seja distribuída com antecedência mínima de dois dias úteis. Caso tal regar não seja respeitada, a decisão será nula (RISF, art. 412, IV).

Acontece, (...), que no caso em tela, essa norma regimental não foi respeitada.

(...)"

(fls. 13/14, inicial)

A impetrante sustenta não haver fatos concretos a fundamentar as decisões atacadas, mas

"(...)

(...) meras conjecturas apresentadas pelos meios de comunicação, que não se revestem da necessária concretude capaz de ensejar a violação de um direito que, conquanto não seja absoluto (...) tampouco pode ser conspurcado com embasamento em notícia de jornal.

(...)" (fl. 09)

Pede concessão de liminar

"(...)

(...) para o fim de paralisar a eficácia dos requerimentos n. 78 e 79, de 2004, da **CPI da Terra**, e determinar à referida Comissão se abstenha de receber quaisquer documentos solicitados ao Banco Central do Brasil e à Secretaria da Receita Federal da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA, e, caso tenham já recebido alguma documentação sejam os mesmos imediatamente devolvidos ao órgão de origem. (...)" (fl. 17)

Decido.

O pedido tem plausibilidade jurídica.

É vedada a quebra de sigilos bancário e fiscal com base em matéria jornalística.

Assim decidi, em Plenário, no MS 24.135, julgado em 3-10-2002, de cuja ementa destaco:

"(...)

Mandado de segurança. Constitucional. Comissão Parlamentar de Inquérito — Roubo de cargas. Quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico do impetrante com base em matérias jornalísticas. Excepcionalidade da garantia constitucional da vida privada dos cidadãos se revela na existência de fato concreto. Ausência da causa provável justificadora das quebras de sigilo. Segurança concedida.

(...)"

E esse entendimento foi mantido em recente julgado: MS 24.817 (Liminar), **Celso**, DJ de 14-4-2004.

Os Requerimentos 78 e 79 fundamentaram-se em notícias veiculadas em jornal.

O Requerimento n. 78/2004 teve esta justificação:

"(...)

O jornal Estado de São Paulo, por sua vez, em edição de [5-10-2003], noticiou que duas entidades ligadas ao cooperativismo agrícola, justamente a Anca e a Concrab (...) haviam sido reabilitadas para o recebimento de recursos da União.

(...)" (fl. 76)

Essa mesma redação repetiu-se no Requerimento n. 79/2004 (fl. 79)

Assim, demonstrada a plausibilidade jurídica, defiro o pedido liminar.

Solicitem-se informações.

Ressalvo o caráter precário desta decisão que poderá ser reexaminada com o recebimento das informações.

Comunique-se.

Brasília, 8 de julho de 2004.

Ministro Nelson Jobim, Presidente.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.081 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Impetrantes: Alfredo Egydio Setubal e outro — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (CPMI do Banestado)

Julgamento: 30-5-2005

Publicação no *DJ*: 6-6-2005, p. 58

Ao apreciar o pedido de liminar, assim decidi (*DJ* de 11-10-2004):

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por **Alfredo Egydio Setubal e outros** contra ato da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional, criada por meio da aprovação do Requerimento 5/2003, denominada CPMI do **Banestado**.

O sigilo de dados bancários dos impetrantes foi quebrado por meio da aprovação do Requerimento 241/2003, aprovado na 41ª reunião da CPMI (realizada em 30-10-2003). A ilegalidade ora atacada consistiria na determinação, pelo Presidente da CPI, ‘em 13-08-2004, que os documentos, contendo referidos dados sigilosos, fossem lacrados e armazenados em uma sala cofre (doc. 08)’ (fl. 5).

Argumentam os impetrantes que o ‘ato de lacrar os documentos obtidos ilicitamente, mantendo-os, indevidamente, sob o seu poder, fere o direito líquido e certo dos impetrantes à preservação do direito fundamental à privacidade’. Invocam diversos precedentes desta Corte referentes ao direito de privacidade e aos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Alegam, ainda: (i) necessidade de fundamentação da quebra de sigilo em fato concreto — fl. 17; (ii) ofensa à isonomia, decorrente do critério genérico adotado pela CPMI para determinar quebra de sigilo em bloco — fl. 18; (iii) ausência de indicação de qualquer atividade dos impetrantes relacionada ao objeto da CPMI — fl. 18; (iv) ausência de fundamentação do ato que determinou a quebra do sigilo; (v) descumprimento, pela CPMI, do dever de guardar sigilo das informações resultantes da quebra de sigilo — fl. 19; (vi) ofensa ao princípio da proporcionalidade, tendo em vista a inutilidade do ato para a finalidade pretendida — fls. 20/25; (vii) ilicitude das informações obtidas, por vício da forma de sua obtenção — fl. 25/28; (viii) ofensa aos princípios da moralidade e da eficiência — fls. 28/32. Requerem (fl. 33) ‘concessão de medida liminar, consistente na expedição de ofício à d. autoridade coatora, determinando a imediata devolução às origens dos dados sigilosos dos impetrantes, ilicitamente obtidos, a fim de garantir o direito líquido e certo dos impetrantes à preservação de sua intimidade e privacidade’ e sustentam a urgência da medida com base no risco de lesão irreparável, relacionado à natureza da atividade profissional dos impetrantes e à necessidade de preservação de sua credibilidade e confiabilidade (fl. 32).

É o breve relatório. Passo a decidir sobre o pedido de liminar.

Verifico, inicialmente, que parte significativa da argumentação dos impetrantes se destina a demonstrar a ilegalidade da forma da quebra do sigilo de dados bancários dos impetrantes, impugnação essa sintetizada, no pedido de liminar, na menção à ilicitude da obtenção dos dados, ilicitude essa da qual decorreria a irregular retenção dos documentos a eles correspondentes.

Em relação a essa impugnação, observo que nos autos do MS 24.819, de minha relatoria (*DJ* de 12-5-2004), neguei seguimento a mandado de segurança que também atacava especificamente o Requerimento 241/2003 (por meio do qual a CPMI em questão deliberou também a quebra de sigilo de dados bancários dos ora impetrantes), por decadência do direito de impetrar mandado de segurança. Na espécie, ainda mais clara seria a decadência, tendo em vista que teria decorrido quase um ano entre a deliberação da CPMI e a presente impetração. Portanto, em relação a esse fundamento do pedido, indefiro a liminar, deixando para examinar no mérito a afirmação (fl. 4) de que os impetrantes teriam tomado conhecimento dessa decisão por meio de notícias veiculadas pela imprensa, em agosto passado (fls. 101/119).

Resta examinar a atacada retenção dos documentos pela CPMI, que, por determinação de seu Presidente, Senador Paes de Barros, seriam lacrados e guardados em sala-cofre, ao que indicam as notícias divulgadas pela imprensa.

Em que pese a gravidade dos fatos indicados relativos ao vazamento de informações obtidas pela CPMI do Banestado, as notícias que os impetrantes apresentam para sustentar suas alegações denotam esforço, por parte da CPMI em questão, em sanar eventuais violações do seu dever de sigilo. Nesse sentido, a notícia de que a análise dos documentos obtidos por requerimento de quebra de sigilo em bloco foi suspensa por determinação do Relator da CPMI (fl. 151), associada à também noticiada decisão do Presidente da Comissão de lacrar e guardar em sala-cofre esses documentos, indica a ausência de *periculum in mora*. Noto, a esse respeito, que a decisão de lacrar documentos tem sido considerada, pelos ministros desta Corte, como adequada e suficiente a preservar cautelarmente o sigilo de dados já fornecidos a comissões parlamentares de inquérito (MS 25.005, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* de 10-8-2004; MS 24.807-MC, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 15-4-2004; MS 24.813-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ* de 1º-4-2004).

Do exposto, indefiro o pedido de liminar. Solicitem-se as informações à autoridade coatora. Após seu recebimento, abra-se vista ao Procurador-Geral da República.

Publique-se.”

Dessa decisão os impetrantes interpuseram agravo regimental (fls. 197-203), do qual desistiram (fl. 207) em observância à Súmula 622 desta Corte.

Nas informações prestadas (fls. 209-216), a autoridade rejeita as alegações dos impetrantes, afirmando que a determinação da quebra do sigilo de dados bancários dos impetrantes se deu em obediência às normas aplicáveis, e destaca que, embora tenha ocorrido o vazamento da notícia dessa quebra de sigilo, não houve vazamento dos dados obtidos (fl. 214).

Em seu parecer, o Procurador-Reral da República manifesta-se pelo não-conhecimento do mandado de segurança (fls. 218-221).

Em despacho de 28-2-2005, assim me manifestei sobre petição dos impetrantes datada de 20-1-2005 (fl. 235):

“Após apreciação e indeferimento do pedido de liminar, já havendo nos autos manifestação da Procuradoria-Geral da República, os impetrantes peticionam nos autos indicando a conclusão dos trabalhos da CPMI do **Banestado** sem que em seu relatório final haja qualquer menção aos impetrantes. Alegam que os dados a eles referentes obtidos pela CPI serão remetidos a outras autoridades, com potencial ofensa ao sigilo bancário. Pretendem fique demonstrada a renovação da urgência na concessão da medida liminar.

Ante a relevância das alegações dos impetrantes, solicitem-se novas informações ao impetrado, para que este esclareça, especificamente: (i) quais foram as conclusões da comissão relativamente a cada um dos impetrantes, (ii) se há efetivamente em posse da Comissão ou de órgãos do Congresso Nacional documentos referentes a operações bancárias dos impetrantes obtidos em decorrência dos trabalhos da CPMI e, (iii) caso de fato essa documentação estivesse à disposição da CPMI, que destinação lhe foi dada após a conclusão os trabalhos da Comissão.

Após o recebimento dessas informações, abra-se nova vista à Procuradoria-Geral da República.”

Em ofício datado em 18-5-2005 (of. 067/05 — SCOM), a Secretaria de Comissões do Senado Federal presta os seguintes esclarecimentos: que a CPMI encerrou seus trabalhos por ter atingido seu prazo de funcionamento, sem apresentação de relatório final; que, em relação aos impetrantes, que as informações reunidas pela Comissão se restringem a dados de conteúdo fiscal; e que o acervo da CPMI foi lacrado e encaminhado ao Arquivo do Senado Federal para que se resguarde sua natureza sigilosa.

É o relatório.

Decido.

A presente impetração não merece prosperar.

Quanto à alegação de ilegalidade da quebra do sigilo bancário pela CPMI, retomo as considerações expendidas por ocasião da apreciação da liminar, para concluir que, no momento da impetração, já havia decaído o direito de impugnar o ato de quebra de sigilo pela via mandamental. Por essa razão também não seria atacável por meio de mandado de segurança a mera retenção dos documentos já obtidos.

Essa conclusão bastaria para se negar seguimento ao pedido.

Ademais, a fim de justificar a utilização do mandado de segurança para impugnar outras ilegalidades na espécie, os impetrantes deveriam ter demonstrado a ocorrência de novo ato a partir do qual seria contado novo prazo decadencial.

A esse respeito, a única demonstração concreta da determinação de quebra de sigilo de dados fiscais, telefônicos e bancários dos impetrantes consta à fl. 84 (transcrição do requerimento aprovado pela CPMI).

Não há demonstração posterior de que os dados telefônicos, fiscais e bancários tenham sido efetivamente entregues à CPMI ou de que desses dados a Comissão tenha feito algum uso — apenas posteriormente à impetração, no ofício recebido da Secretaria de Comissões do Senado Federal, é que há referência genérica a dados decorrentes da quebra do sigilo fiscal. Da documentação anexa à impetração constam apenas notícias de jornal (fls. 101-119 e 122-180) e cópias dos requerimentos e de transcrições de sessão da CPMI que aprovou a quebra do sigilo (fls. 81-100 e 120-121), o que indica que os impetrantes pretendiam apenas atacar a ilegalidade desta, providência para a qual já havia decaído o direito de impetrar a segurança.

Da nova manifestação dos impetrantes (fl. 226), destaco:

“O pedido de liminar foi indeferido [...]

Aguarda-se julgamento do feito pelo Plenário.

Nesse íterim, sobreveio a conclusão dos trabalhos realizados pela d. autoridade coatora, com a elaboração de dois relatórios: um da presidência da CPMI e outro da relatoria.

A ilicitude da quebra indiscriminada do sigilo bancário de todas as pessoas que realizaram operações por meio de conta CC5 no período de 1996 a 2002 — um dos fundamentos de pedir dos impetrantes — é reconhecida pela própria autoridade coatora, que fl. 04 do Sumário Executivo dos Trabalhos da CPMI do ‘Banestado’, confessa ter sido organizado ‘um banco de dados nunca antes disponível em qualquer instituição brasileira, nem mesmo nos períodos de exceção’ (doc. 01) [...]

Muito embora haja discrepância entre os dois relatórios conclusivos da CPMI do Banestado, ambos são totalmente silentes quanto a qualquer suspeita contra os impetrantes. Não há sequer menção ao nome dos impetrantes, ao longo das mais de 1000 folhas originadas a partir da quebra de sigilo bancário e fiscal indiscriminada, determinada pela autoridade coatora.

[...]

A lesão ao direito dos impetrantes foi, no entanto, ainda mais agravada, com o advento dos relatórios conclusivos dos trabalhos da CPMI do Banestado, pois ambos — Relator e presidente — apesar de sequer mencionarem o nome dos impetrantes, determinam a remessa de todos os documentos obtidos ilícitamente que, até então, estavam lacrados em sala-cofre do Senado Federal, para o Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, a Secretaria da Receita Federal e a Polícia Federal, a fim de que proceda como julgar de direito.”

Ainda que louvável o esforço dos impetrantes para sua defesa contra essa ameaça de feições indefinidas, insisto que a via mandamental exige prova pré-constituída.

O teor das alegações dos impetrantes serviria, sem maiores dúvidas, para questionar a regularidade da atuação da CPMI como um todo, mas a esse fim não se presta a presente ação. Não há elementos concretos que demonstrem ao menos a utilidade do provimento requerido, pois não se sabe efetivamente quais documentos referentes aos impetrantes estão em posse do Congresso Nacional ou se houve efetivo repasse desses documentos a outros órgãos com a conclusão dos trabalhos da CPMI.

Os impetrantes poderiam, por exemplo, ter buscado a certeza dessas informações perante a própria Comissão, para os efeitos do parágrafo único do art. 6º da Lei 1.533/1951, mas, ao que consta, não o fizeram em nenhum momento.

Ademais, é de se destacar que os trabalhos da CPMI estão encerrados, o que, nos termos da jurisprudência desta Corte, torna prejudicada a impetração (MS 23.480, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ de 15-9-2000, v.g.).

Nessas circunstâncias, não caberia a esta Corte dar prosseguimento à impetração para indicar, por iniciativa própria, eventuais responsabilidades por violações do dever de sigilo, como decidido no MS 23.709-AgR (Rel. Min. Mauricio Corrêa). Nesse precedente, observou, em seu voto, o eminente ministro Sepúlveda Pertence que, “*extinta a CPI, se extinguiu o processo de mandado de segurança que impugnava atos imputáveis a esse órgão temporário*”, para concluir que “*é manifesto que o temor da utilização abusiva ou não desses documentos, que permaneçam nos arquivos da Casa —, o autor poderá questionar perante a autoridade a quem hoje se possa atribuir o dever de guarda do sigilo que detém*”.

Do exposto, por entender manifestamente improcedente o pedido, nego-lhe seguimento, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Publique-se.

Arquive-se.

Brasília, 30 de maio de 2005.

Ministro Joaquim Barbosa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.281 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrante: Décio José Barroso Nunes — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI da Reforma Agrária)

Julgamento: 9-3-2005

Publicação no *DJ*: 15-3-2005, p. 11

Trata-se de mandado de segurança — com pedido de liminar — contra o Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da “Reforma Agrária”.

Alega-se que, com o assassinio da missionária **Dorothy Stang** e por pressão da mídia nacional e internacional (fls. 04 e 05), foi requerida a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de nove pessoas, incluído o impetrante, sem demonstração de “*elo de causalidade entre o impetrante e o crime em questão*” (fl. 05); daí, a alegada violação do art. 5º, X, XII, VII, e 93, IX, da Constituição.

Pretende-se, em síntese, a cassação do ato que decretou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Decido.

O ato impugnado consubstancia-se na aprovação do Requerimento 110, de 2005 (fls. 23/24), pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana.

Consta do requerimento o nome e o CPF de nove cidadãos, sendo que o CPF do impetrante (219.817.526-68) está listado no item 5, apesar da diferença do prenome (“José Décio” ao invés de “Décio José”) e do patronímico (“Barroso Barroso” ao invés de “Barroso”).

A justificativa (fl. 24) do requerimento é a suspeita de má gerência dos recursos da **Sudam** e a “*ação das pessoas responsáveis pela escalada da violência agrária no Pará*” que é “*freqüentemente levantada em notícia divulgadas pela grande imprensa*” (fl. 24).

E aduz, sobre a conduta das pessoas listadas (fl. 24): “*As pessoas relacionadas estão comprovadamente ligadas à situação de violência, seja na condição de mandante, seja na condição de executor*”.

Não é demais lembrar que a Constituição — no art. 58, § 3º — conferiu às CPIs “*os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias*”.

A quebra dos sigilos “*bancário, fiscal e telefônico*” possui natureza probatória e se compreende no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, § 3º, da Constituição, faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito.

A questão, porém, não é assim tão singela, conforme acentuei no MS 23.466 (*DJ* de 6-4-2001).

É indubitoso que ao poder instrutório das CPIs não se aplicam as mesmas limitações materiais e formais oponíveis ao poder instrutório dos órgãos judiciários.

Limitação relevantíssima dos poderes de decisão do juiz é a exigência de motivação, hoje, com hierarquia constitucional explícita — CF, art. 93, IX:

“Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (...)”

A exigência cresce de tomo quando se trata, como na espécie, de um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção de prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas.

De resto, se se cogita de CPI, a escrupulosa observância do imperativo constitucional de motivação serve ainda a viabilizar o controle jurisdicional de conter-se a medida nos limites materiais de legitimidade da ação da comissão, em particular, os derivados de sua pertinência ao fato ou fatos determinados, que lhe demarcam os lindes da investigação.

No MS 23.964 (Plenário, **Celso de Mello**, DJ de 21-6-2002), acentuou-se que a quebra de sigilo que não indica os fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação constitui ato eivado de nulidade: neste juízo inicial, parece ser o caso.

De tudo, defiro a liminar para que a autoridade coatora — até a decisão definitiva do mandado de segurança — suste de imediato, com relação ao impetrante, os efeitos do ato questionado, suspendendo aqueles das requisições já expedidas, assim como para que preserve o sigilo dos dados até agora obtidos.

Solicitem-se informações.

Brasília, 9 de março de 2005.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.508 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Impetrante: Maria Joana da Rocha Pessoa — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Biopirataria)

Julgamento: 15-9-2005

Publicação no DJ: 23-9-2005, p. 57

Trata-se de mandado de segurança ajuizado por **Maria Joana da Rocha Pessoa** contra ato da Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e a biopirataria no País.

O ato atacado é o Requerimento 119/2005, referente à quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico da impetrante.

Alega-se: (i) falta de embasamento objetivo do pedido de quebra de sigilo (fls. 4/13-15); (ii) inobservância, na aprovação do requerimento atacado, de normas regimentais da Câmara dos Deputados, resultante da falta de *quorum* mínimo necessário à deliberação (fls. 5/11); (iii) ausência de contraditório e ampla defesa (fls. 16/17).

O pedido de liminar é fundamentado no *periculum in mora* resultante do encaminhamento ao Banco Central do requerimento de quebra do sigilo (fl. 18).

Pede-se, liminarmente (fls. 18-19):

“[...] Tendo em vista o que se expôs, requer se digne Vossa Excecelência, diante da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, determinar, liminarmente, a suspensão da eficácia das deliberações tomadas na reunião ocorrida aos 4 de agosto de 2005, pela assim denominada CPI da Biopirataria, da quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico da Impetrante, vedando, outrossim, a reedição de requerimentos e o implemento de novo crivo sem fundamentação, bem como se abster a autoridade coatora de promover a execução do decidido, lacrando todos os documentos porventura recebidos em decorrência da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da Impetrante até o trânsito em julgado do presente *mandamus*.

[...]”

Acompanham a impetração: cópia do requerimento atacado (fls 21/23); transcrições de audiência pública da Comissão em sessão de 30-6-2005 (fls. 24/38); manifestações da impetrante em que espontaneamente pôs à disposição da Comissão informações sobre sua movimentação bancária (fls. 39-40); ofício encaminhado pela Comissão ao Banco Central (fls. 41-42); ata da sessão da Comissão em que foi deliberado o requerimento (fls. 43-45); documentos referentes ao questionamento, por parte de deputados, sobre a regularidade da deliberação em questão (fls. 46-55); transcrições de audiência pública da Comissão em sessão de 11-8-2005 (fls. 56-129).

Em 30-8-2005, determinei a juntada aos autos de petição em que a impetrante corrige erro material da inicial.

Antes de apreciar o pedido de liminar, solicitei informações à autoridade impetrada, as quais foram recebidas em 13-9-2005.

É o breve relatório.

Decido.

Examino os fundamentos da impetração que sustentam a presença do requisito do *fumus boni iuris*, necessário para a concessão da liminar.

O fundamento sobre o qual mais se estende a impetrante é o do não-atingimento do *quorum* exigido no regimento da Câmara dos Deputados para a deliberação de suas comissões.

Sustenta-se que a CPI é composta de 22 membros, sendo o *quorum* de instalação de 12 membros e o de deliberação de 7 membros. A impetrante alega que, no momento da deliberação do requerimento ora atacado, estavam presentes apenas 6 deputados. A deliberação ofenderia, portanto, o disposto nos art. 56, § 2º, e 50, III, *b*, e § 2º, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (fls. 9-11).

Na cópia da ata da 37ª reunião ordinária da Comissão, a impetrante anota a presença, na abertura da sessão, de 18 parlamentares integrantes da Comissão, o que garantiria o *quorum* indicado para o início dos trabalhos daquele colegiado. Mas não há nenhuma demonstração de que, como sustentado (fl. 8), houvesse apenas 6 deputados no momento da deliberação do requerimento. Nesse ponto, a parte reservada da ata da 37ª sessão, trazida aos autos com as informações, nada esclarece, pois só há referência ao registro de presença inicial de 18 deputados e à aprovação, sem maiores detalhes, do Requerimento 119.

A esse respeito, para efeito de apreciação da liminar, parece assistir razão à autoridade impetrada, que sustenta (fl. 5):

“O artigo 183, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações

da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Não há qualquer dispositivo regimental, legal ou constitucional que determine, nas Comissões Parlamentares de inquérito, *quorum* qualificado.

A presença da maioria absoluta dos deputados no momento das deliberações é verificada exatamente pela lista de assinaturas, conforme disposto nos artigos 50, § 2º, e 227, III, do Regimento Interno. O regimento da casa ainda garante que qualquer deputado, no momento da votação, pode solicitar verificação de *quorum* a fim de apurar se a presença dos deputados naquele instante é compatível com o que está registrado na lista de assinaturas (art. 185, §§ 1º e 5º).

Entretanto, se tal pedido não é feito no momento da votação, o próprio Regimento Interno determina a preclusão (artigos 181 e 182 do RI) [...]”

Significativa, nesse ponto, a argumentação da autoridade impetrada, segundo a qual a ata da 37ª reunião foi aprovada sem discussão na 38ª sessão, de 11-8-2005.

A questão, assim, resultou em controvérsia regimental, objeto de recurso interposto à Presidência da Câmara dos Deputados (fls. 54-55), no qual os deputados subscritores afirmam que a falta de *quorum* era clara, podendo ser comprovada pelo exame do áudio da sessão e pela oitiva de testemunhas. Vejo, assim, que a comprovação de falta de *quorum*, à míngua de comprovação documental exigida no mandado de segurança, depende de dilação probatória.

Quanto à alegação de ausência de fundamentação do ato atacado (fl. 13), observo que a impetrante discorre sobre a necessidade de motivação mais detalhada do ato. No entanto, a cópia do requerimento atacado, juntada aos autos tanto pela impetrante (fls. 21-23) como pela autoridade coatora (fls. 196-199), demonstra que o ato tem fundamentação expressa. E, ainda que se exija, além da fundamentação formal, uma demonstração material de motivo para o ato, é de se destacar que o requerimento, nos termos em que formulado, declina razões específicas para a quebra do sigilo e seus objetivos. Nesta medida não caberia ao Tribunal perquirir a veracidade dos motivos, mas verificar a regularidade formal da deliberação. Não vejo, portanto, a justificar a concessão da liminar, a patente falta de dados concretos exigida pela jurisprudência da Corte para a aprovação do requerimento (MS 23.843, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, j. 10-10-2001; MS 23.868, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 30-8-2001; MS 24.029, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, j. 3-10-2001).

No que concerne à alegada violação da garantia de contraditório e ampla defesa (fl. 15), não parece relevante, por ora, a indicação de ter sido negada qualquer possibilidade de defesa à impetrante em contraposição ao acolhimento de declarações de “*pessoa de credibilidade duvidosa*”. Também considero que esse fundamento não basta para a concessão da liminar. É que a própria natureza do inquérito parlamentar, semelhante ao inquérito policial, afasta o contraditório como requisito de validade do procedimento (a respeito, cf. HC 73.271, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, j. 19-3-1006).

Do exposto, indefiro o pedido de liminar.

Abra-se vista ao Procurador-Geral da República.

Tendo em consideração o requerido à fl. 156, e com amparo no art. 155, I, do Código de Processo Civil, decreto sigredo de justiça nestes autos, para proteger o sigilo de documentos de uso reservado anexados às informações.

Publique-se.

Brasília, 15 de setembro de 2005.

Ministro Joaquim Barbosa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.617 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Ordem dos Advogados do Brasil (Seção do Distrito Federal) —
Impetrado: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI da Compra de Votos)

Julgamento: 24-10-2005

Publicação no *DJ*: 3-11-2005, p. 27

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de medida liminar, **impetrado**, preventivamente, **contra** a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — CPMI **criada** pelo Requerimento n. 7/2005-CN (CPMI — “*Compra de Votos*”).

A **Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, invocando situações de constrangimento** ao legítimo exercício das prerrogativas profissionais dos Advogados, **ocorridas**, recentemente, **no contexto** dos trabalhos “*das Comissões Parlamentares de Inquérito, mistas ou não, formalmente constituídas no âmbito do Congresso Nacional*” (fl. 03), **promove**, originariamente, **perante** o Supremo Tribunal Federal, **a presente** ação mandamental, **expondo**, em seus aspectos essenciais, os **seguintes fundamentos (fls. 03/04)**:

“(…). A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, vem acompanhando, como de resto todo o povo brasileiro, os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, mistas ou não, formalmente constituídas no âmbito do Congresso Nacional.

Causa certa preocupação e até indignação a constatação de que Membros das referidas Comissões exteriorizam, às vezes até de forma grosseira e violenta, **rejeição** à presença ali de advogados constituídos pelas inúmeras pessoas convocadas, seja na condição de acusados, testemunhas, acareados e investigados.

Tais gritos de **rejeição** à presença dos respectivos advogados por vezes são ouvidos e acatados pela autoridade presidente dos trabalhos, proporcionando, na maioria das situações, limitações abusivas ao trabalho do profissional, cerceado no seu direito de poder exercer suas **prerrogativas** em toda a sua plenitude em favor dos seus constituintes.

(…)

No caso presente, em relação aos seus advogados inscritos na **seccional do Distrito Federal**, não pretende a impetrante estar omissa, cumprindo seu mister de defender e garantir a atuação livre dos profissionais aqui inscritos, perante os tribunais e juízos ou onde seus constituintes estejam sendo ouvidos.

Pois bem. Amanhã, dia 25 (vinte e cinco) do corrente mês de outubro, às **09:00 horas, terão início trabalhos de acareação** entre diversas pessoas, que serão levados a efeito pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — CPMI que investiga o que ficou popularmente conhecido como ‘mensalão’.

Os convocados a tal **acareação** se farão presentes em companhia de seus **advogados**, e, diante da provocação ao órgão de Classe por diversos destes profissionais, temerosos de mais uma vez verem perpetrar-se violação aos direitos constitucionais de defesa de seus clientes, e receosos de configurar-se violação às prerrogativas profissionais, os mesmos buscam e têm prontamente atendido o seu pleito de defendê-los judicialmente, buscando a preservação de suas garantias profissionais.

O que se pretende assegurar com a presente impetração é que **advogados inscritos na seccional do Distrito Federal** ora impetrante e, portanto, por esta

aqui representados e substituídos processualmente, **quando regularmente constituídos para ali atuarem**, possam exercer suas **prerrogativas** profissionais, sem limitação, **elencadas no artigo 7º**, da Lei 8.906, de 4-7-1994, **especialmente quando necessária** sua intervenção sumária para assegurar a **ordem dos trabalhos, contra inobservância** de leis, regimento ou regulamento.

Estas, pois, **as razões** da impetração, **sempre lembrando** que as prerrogativas **não pertencem** ao advogado, mas, sim, **a toda a sociedade**, na busca da verdade real e da proteção ao direito da ampla defesa.” (Grifei)

Em razão dos fundamentos invocados, a parte ora impetrante **postula** a concessão de medida liminar, **em ordem a garantir**, aos “*Advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, que se façam presentes à Sessão da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito ‘do Mensalão’, e que estejam devidamente constituídos por instrumento procuratório*” (fl. 06), **o pleno exercício**, sem indevidas restrições, “*das prerrogativas profissionais inscritas nos incisos X e XI do art. 7º da Lei n. 8.906/94*” (fl. 06).

Passo a apreciar o pedido de medida cautelar. **E**, ao fazê-lo, **devo registrar**, inicialmente, **por necessário**, que os eminentes Senador **Amir Lando**, Presidente, e Deputado **Abi Ackel**, Relator, **ambos** da CPMI – “*Compras de Votos*”, **são parlamentares** cuja formação jurídica **jamais permitiria que se consumassem abusos e que se perpetrassem** transgressões às prerrogativas profissionais dos Advogados, **pois esses ilustres congressistas** têm consciência, como bacharéis em Direito, Professores e legisladores que são, **de que tais prerrogativas, mais do que franquias essenciais asseguradas** pela legislação da República aos profissionais do Direito (**Lei n. 8.906/94**, art. 7º), **representam**, na realidade, **instrumentos expressivos** de proteção aos direitos fundamentais da própria coletividade.

Episódios recentes, contudo, **ocorridos** no âmbito de Comissões Parlamentares de Inquérito, **de que resultaram** graves e injustas restrições ao exercício, **por Advogados**, das prerrogativas profissionais **de que se acham investidos**, por efeito do art. 7º da Lei n. 8.906/94, **tornam prudente o acolhimento** da postulação cautelar ora deduzida pelo Conselho Seccional da OAB/DF, **a quem assiste** plena legitimidade ativa **para impetrar** mandado de segurança coletivo, **na condição** de substituto processual (RTJ 150/104 — RTJ 165/714), **em defesa** “*dos interesses de seus membros (...)*” (CF, art. 5º, inciso LXX), **notadamente** em tema de proteção e preservação **da integridade** das prerrogativas profissionais dos Advogados.

Ao decidir questão virtualmente **idêntica** à ora suscitada na presente causa mandamental (MS 23.576/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**), **tive o ensejo de salientar que o respeito incondicional** aos valores e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado, **longe de comprometer** a eficácia das investigações parlamentares, **configura fator de irrecusável legitimação** de todas as ações **lícitas** desenvolvidas pelas comissões legislativas.

A autoridade da Constituição e **a força** das leis, por isso mesmo, **não se detêm** no limiar das Comissões Parlamentares de Inquérito, como se estas, **subvertendo** as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, **pudessem constituir um universo diferenciado**, paradoxalmente imune ao poder do Direito e infenso à supremacia da Lei Fundamental da República.

Se é certo que **não há** direitos absolutos, **também é inquestionável que não existem** poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas.

A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão legislativa, **não pode desviar-se** dos limites traçados pela Constituição **nem transgredir** as garantias, que, **decorrentes** do sistema normativo, **foram atribuídas** à generalidade das pessoas.

Nesse contexto, **não se pode tergiversar** na defesa dos postulados do Estado Democrático de Direito e na sustentação da autoridade normativa da Constituição da República, **eis que nada pode justificar o desprezo** pelos princípios que regem, em nosso sistema político, as relações entre o poder do Estado e os direitos do cidadão — de **qualquer** cidadão.

Não se questiona a asserção de que a investigação parlamentar **reveste-se** de caráter unilateral, **à semelhança** do que ocorre no âmbito da investigação penal realizada pela Polícia Judiciária. **Cabe advertir**, no entanto, **como já proclamou a jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, **sob a égide da vigente** Constituição, **a propósito do inquérito policial** (que **também** é conduzido de maneira unilateral, **tal como ocorre** com a investigação parlamentar), **que a unilateralidade** desse procedimento investigatório **não confere** ao Estado o poder de agir **arbitrariamente** em relação ao indiciado e às testemunhas, **negando-lhes**, abusivamente, **determinados direitos e certas garantias** — como a prerrogativa contra a auto-incriminação — **que derivam** do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais:

“Inquérito policial — Unilateralidade — A situação jurídica do indiciado.

— **O inquérito policial**, que constitui instrumento de investigação penal, **qualifica-se** como procedimento administrativo destinado a subsidiar a atuação persecutória do Ministério Público, que é — enquanto *dominus litis* — o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária.

A unilateralidade das investigações preparatórias da ação penal **não autoriza** a Polícia Judiciária a **desrespeitar** as garantias jurídicas **que assistem** ao indiciado, **que não mais pode ser considerado** mero objeto de investigações.

O indiciado é sujeito de direitos e dispõe de garantias, legais e constitucionais, cuja inobservância, pelos agentes do Estado, além de eventualmente induzir-lhes a responsabilidade penal por abuso de poder, **pode gerar a absoluta desvalia das provas ilicitamente obtidas** no curso da investigação policial.”

(RTJ 168/896, Rel. Min. Celso de Mello)

Torna-se evidente, portanto, que a **unilateralidade** da investigação parlamentar — **à semelhança** do que ocorre com o próprio inquérito policial — **não tem** o condão de **abolir** os direitos, de **derrogar** as garantias, de **suprimir** as liberdades **ou de conferir**, à autoridade pública, **poderes absolutos** na produção da prova e na pesquisa dos fatos.

É por essa razão que, **embora amplos**, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito **não são** ilimitados **nem** absolutos, **porque essencialmente subordinados**, quanto ao seu exercício, **à necessária observância** das restrições definidas em sede constitucional **ou** em âmbito legal, **consoante proclamam** inúmeros precedentes **firmados** pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Tendo-se presente esse contexto, **assiste ao Advogado a prerrogativa** — que lhe é dada por força e autoridade da lei — **de velar pela intangibilidade** dos direitos **daquele** que o constituiu como **patrono** de sua defesa técnica, **competindo-lhe**, por isso mesmo, para o **fiel** desempenho do *munus* de que se acha incumbido, o exercício dos **meios legais** vocacionados à **plena** realização de seu **legítimo** mandato profissional.

O **Advogado** — ao cumprir o dever de prestar **assistência técnica** àquele que o constituiu, **dispensando-lhe** orientação jurídica perante **qualquer** órgão do Estado — **converte**, a sua atividade profissional, **quando exercida com independência e sem indevidas restrições**, em prática inestimável de liberdade. **Qualquer** que seja o espaço institucional de sua atuação (Poder Legislativo, Poder Executivo **ou** Poder Judiciário), **ao Advogado** incumbe **neutralizar** os abusos, **fazer cessar** o arbítrio, **exigir** respeito ao ordenamento jurídico e **velar** pela integridade das garantias jurídicas — legais ou constitucionais — **outorgadas àquele** que lhe confiou a **proteção** de sua liberdade e de

seus direitos, **dentre os quais** avultam, por sua inquestionável importância, a **prerrogativa** contra a auto-incriminação e o **direito de não ser tratado**, pelas autoridades públicas, como se culpado fosse, **observando-se**, desse modo, **mesmo** tratando-se de procedimento de acareação, **diretriz consagrada** na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“**O privilégio contra a auto-incriminação — que é plenamente** invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito — **traduz** direito público subjetivo **assegurado** a qualquer pessoa que deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

O exercício do direito de permanecer em silêncio **não autoriza** os órgãos estatais a **dispensarem** qualquer tratamento **que implique restrição** à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. **Precedentes.**

Ninguém pode ser tratado como culpado, independentemente da natureza do ilícito penal que lhe possa ser atribuído, **sem** que exista decisão judicial condenatória **transitada em julgado**.

O **princípio** constitucional da não-culpabilidade **consagra**, em nosso sistema jurídico, **uma regra de tratamento que impede** o Poder Público de agir e de se comportar, **em relação** ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, **como se estes** já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. **Precedentes.**”

(RTJ 176/805-806, Rel. Min. Celso de Mello)

Vê-se, portanto, que **nenhuma** autoridade pública (congressista, magistrado ou membro do Poder Executivo), **não importando** o domínio institucional a que esteja vinculada, **pode constranger** qualquer pessoa — **indiciado** ou **testemunha** — a depor sobre fatos cuja resposta possa gerar **situação de grave dano** ao depoente, **expondo-o ao risco de auto-incriminação**.

Se, **não obstante** essa realidade normativa **que emerge** do sistema jurídico brasileiro, a Comissão Parlamentar de Inquérito — ou **qualquer** outro órgão posicionado na estrutura institucional do Estado — **desrespeitar** tais direitos **que assistem à generalidade** das pessoas, **justificar-se-á**, em tal específica situação, a **intervenção, sempre** legítima, do Advogado, **para fazer cessar** o ato arbitrário ou, então, **para impedir** que aquele que o constituiu culmine por auto-incriminar-se, **como pode ocorrer** ao longo do procedimento de acareação.

O **exercício** do poder de **fiscalizar** eventuais abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito **contra** aquele que por ela foi convocado para depor — **ou para submeter-se ao procedimento da acareação — traduz** prerrogativa indisponível do Advogado no desempenho de sua atividade profissional, **não podendo**, por isso mesmo, ser cerceado, **injustamente**, na prática legítima de atos **que visem a neutralizar** situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato.

A função de investigar **não** pode resumir-se a uma sucessão de abusos **nem** deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O **inquérito parlamentar**, por isso mesmo, **não pode transformar-se** em instrumento de prepotência **nem converter-se** em meio de transgressão ao regime da lei.

Os fins **não** justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos que **não podem e não devem** ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, **quando** investigam, processam ou julgam, **não** estão exonerados do dever de respeitar os **estritos** limites da lei e da Constituição, **por mais graves** que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal.

Mesmo o indiciado, portanto, quando submetido a procedimento inquisitivo, de caráter unilateral, **não se despoja** de sua condição de **sujeito** de determinados direitos e de senhor de garantias indisponíveis, **cujo desrespeito** põe em evidência a censurável **face arbitrária** do Estado cujos poderes **devem**, necessariamente, **conformar-se** ao que **impõe** o ordenamento positivo da República.

Esse entendimento — que **reflete** a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **construída** sob a égide da **vigente** Constituição — **encontra apoio** na lição de autores eminentes, que, **não desconhecendo** que o exercício do poder **não autoriza** a prática do arbítrio, **ainda** que se cuide de mera **investigação** conduzida **sem** a garantia do contraditório, **ênfatizam** que, **em tal** procedimento inquisitivo, **há direitos** titularizados pelo indiciado **que não podem ser ignorados** pelo Estado.

Cabe referir, nesse sentido, **dentre** outras lições, o autorizado magistério de **Fauzi Hassan Chouke** (“**Garantias Constitucionais na Investigação Criminal**”, p. 74, item n. 4.2, 1995, RT), de **Ada Pellegrini Grinover** (“**A Polícia Civil e as Garantias Constitucionais de Liberdade**”, “*in*” “**A Polícia à Luz do Direito**”, p. 17, 1991, RT), de **Rogério Lauria Tucci** (“**Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro**”, p. 383, 1993, Saraiva), de **Roberto Maurício Genofre** (“**O Indiciado: de Objeto de Investigações a Sujeito de Direitos**”, “*in*” “**Justiça e Democracia**”, vol. 1/181, item n. 4, 1996, RT), de **Paulo Fernando Silveira** (“**Devido Processo Legal — *Due Process of Law***”, p. 101, 1996, Del Rey), de **Romeu de Almeida Salles Junior** (“**Inquérito Policial e Ação Penal**”, pp. 60/61, item n. 48, 7ª ed., 1998, Saraiva) e de **Luiz Carlos Rocha** (“**Investigação Policial — Teoria e Prática**”, p. 109, item n. 2, 1998, Saraiva).

Assume inquestionável valor, **presente** o contexto ora em análise (**direitos do indiciado e prerrogativas profissionais** do Advogado perante a CPI), a **lição de Odacir Klein** (“**Comissões Parlamentares de Inquérito — A Sociedade e o Cidadão**”, pp. 48/49, item n. 4, 1999, Sergio Antonio Fabris Editor), **que tanta expressão deu**, quando membro do Congresso Nacional, à atividade legislativa:

“O texto constitucional consagra o princípio de que ninguém é obrigado a se auto-incriminar.

Dessa forma, **estará agindo no mínimo autoritariamente** quem, participando de uma CPI, **negar** o direito ao silêncio à pessoa que possa ser responsabilizada ao final da investigação.

Em seu interrogatório, o indiciado **terá que ser tratado** sem agressividade, truculência ou deboche, por quem o interroga diante da imprensa e sob holofotes, já que a exorbitância da função de interrogar está coibida pelo

art. 5º, III, da Constituição Federal, que prevê que ‘ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante’.

Aquele que, numa CPI, ao ser interrogado, for injustamente atingido em sua honra ou imagem, poderá pleitear judicialmente indenização por danos morais ou materiais, neste último caso, se tiver sofrido prejuízo financeiro em decorrência de sua exposição pública, tudo com suporte no disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, X.

(...)

Na condição de indiciado, terá direito à assistência de advogado, garantindo-se ao profissional, com suporte no art. 7º da Lei 8.906/94 — Estatuto da Advocacia e da OAB — **comparecer** às reuniões da CPI (VI, *d*), **nelas podendo reclamar, verbalmente** ou por escrito, **contra** a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento (XI).” (Grifei)

Nem se diga, de outro lado, **na perspectiva** do caso em exame, **que a atuação** do Poder Judiciário, **nas hipóteses** de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos am-

parados pelo ordenamento jurídico do Estado, **configuraria** intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais na esfera de atuação do Poder Legislativo.

Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo **não** traduzem **nem** configuram situação de conflito institucional, **especialmente** porque, **acima** de qualquer dissídio, **situa-se a autoridade** da Constituição e das leis da República.

Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que **nenhum** dos Poderes da República está **acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado — **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou** no Poder Legislativo — **imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial — que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis — **não pode ser considerada** um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante já proclamou o Plenário** do Supremo Tribunal Federal, em **unânime** decisão:

“O controle jurisdicional de abusos praticados por comissão parlamentar de inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes.

— A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

— O Poder Judiciário, quando intervém para **assegurar** as franquias constitucionais e para **garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não** transgredir o princípio da separação de Poderes.

Desse modo, **não** se revela lícito afirmar, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.”

(RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. Celso de Mello)

O Poder Judiciário não pode permitir que se cale a voz do Advogado, cuja atuação, livre e independente, **há de ser permanentemente assegurada** pelos juízes e pelos Tribunais, **sob pena de subversão** das franquias democráticas e de **aniquilação** dos direitos do cidadão.

A **exigência** de respeito aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional **não** frustra **nem** impede o exercício pleno, **por qualquer CPI**, dos poderes investigatórios de que se acha investida.

A **observância dos direitos e garantias constitui fator de legitimação** da atividade estatal. Esse **dever de obediência** ao regime da lei **se impõe a todos** — magistrados, administradores e **legisladores**.

O poder **não** se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não há lugar para o poder absoluto**.

Ainda que em seu próprio domínio institucional, portanto, **nenhum órgão estatal pode**, legitimamente, **pretender-se superior ou supor-se fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

O respeito efetivo pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgadas pela ordem jurídica aos cidadãos em geral **representa**, no contexto de nossa experiência institucional, **o sinal mais expressivo e o indício mais veemente** de que se **consolida**, em nosso País, de maneira real, o **quadro democrático** delineado na Constituição da República.

A separação de Poderes — consideradas as circunstâncias históricas **que justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional — **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado a frustrar a **resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou** a inviabilizar a oposição a qualquer tentativa de comprometer, **sem justa causa**, **o exercício** do direito de protesto, **como aquele garantido** ao Advogado **pelo inciso X** do art. 7º da Lei n. 8.906/94, **contra** abusos que possam ser cometidos pelas instituições do Estado, **não importando** se vinculadas à estrutura do Poder Legislativo, do Poder Executivo **ou** do Poder Judiciário.

A investigação parlamentar, judicial **ou** administrativa de **qualquer** fato determinado, **por mais grave** que ele possa ser, **não prescinde** do respeito incondicional e necessário, **por parte** do órgão público dela incumbido, das **normas**, que, **instituídas** pelo ordenamento jurídico, **visam a equacionar**, no contexto do sistema constitucional, **a situação de contínua tensão dialética** que deriva do antagonismo histórico entre o poder do Estado (que **jamais** deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que **não** poderão impor-se de forma absoluta).

É, portanto, na Constituição e nas leis — **e não na busca pragmática de resultados**, independentemente da **adequação** dos meios à disciplina **imposta** pela ordem jurídica — **que se deverá promover a solução do justo equilíbrio** entre as **relações de tensão** que emergem do estado de permanente conflito entre o princípio da autoridade e o valor da liberdade.

A controvérsia mandamental delineada na **presente** causa **reclama** solução, que, **associada** às diretrizes fixadas pelo modelo constitucional, **encontra fundamento no Estatuto da Advocacia**, cujas prescrições conferem, **ao Advogado**, determinados direitos e prerrogativas profissionais **plenamente compatíveis** com o **integral** desempenho, **pela CPI**, dos poderes de investigação de que se acha investida.

O que simplesmente se revela **intolerável**, e **não** tem sentido, **por divorciar-se** dos padrões ordinários de submissão à *rule of law*, é a sugestão — **que seria paradoxal, contraditória e inaceitável** — de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis possa traduzir fator ou elemento de frustração da eficácia da investigação estatal.

Extremamente oportunas, sob tal aspecto, as observações feitas pelo ilustre Advogado paulista e ex-Secretário da Justiça do Estado de São Paulo, **Dr. Manuel Alceu Affonso Ferreira** (“**As CPIs e a Advocacia**”, in “O Estado de S. Paulo”, edição de 5-12-99, p. A22):

“**Nem se diga**, no lastimável argumento repugnante à inteligência e **comprometedor** do bom senso, **que a presença ativa dos advogados** nas sessões das CPIs **frustraria** os seus propósitos investigatórios. **Fosse assim, tampouco chegariam a termo** as averiguações policiais; **ou** os inquéritos civis conduzidos pelo Ministério Público; **ou**, ainda, as inquirições probatórias administradas pelo Judiciário. **Com plena razão**, magistrados, promotores e delegados **jamais alegaram a Advocacia** como obstáculo, **bem ao contrário**, nela enxergando meio útil à descoberta da verdade e à administração da Justiça.” (Grifei)

Concluindo: a **presente** decisão — **concessiva** da medida liminar pretendida nesta sede mandamental — **limita-se a garantir**, aos Advogados inscritos na OAB/DF, o

exercício das prerrogativas jurídicas asseguradas pelo Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94), **notadamente aquelas** cuja observância é ora postulada pelo Conselho Seccional da OAB/DF (incisos X e XI da Lei n. 8.906/94 — fls. 04/06), **além do direito**, que é atribuído ao Advogado, de comunicar-se, pessoal e diretamente, com o seu cliente, **para adverti-lo de que lhe assiste o direito de permanecer** em silêncio (mesmo tratando-se do procedimento probatório da acareação), **fundado no privilégio constitucional** contra a auto-incriminação, **ou o de opor-se** a qualquer ato arbitrário, abusivo ou ilegal cometido, contra o seu cliente, por membros da CPI.

Registre-se, ainda, por necessário, que, **se é certo que a Constituição atribuiu** às CPis “*os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (CF, art. 58, § 3º), **não é menos exato** que os órgãos de investigação parlamentar estão **igualmente** sujeitos, **tanto quanto os juízes**, às **mesmas restrições e limitações impostas** pelas normas legais e constitucionais **que regem o *due process of law***, **mesmo que se cuide** de procedimento instaurado em sede administrativa ou político-administrativa, **de tal modo que se aplica às CPis**, em suas relações com os Advogados, **o dever** de observância e respeito — **que também se impõe** aos Magistrados — das prerrogativas profissionais instituídas **pele art. 7º da Lei n. 8.906/94**.

Sendo assim, em face das razões expostas, **e considerando**, ainda, **decisões** proferidas no MS 23.576/DF, Rel. Min. Celso de Mello, e no MS 23.684/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, **defiro** o pedido de medida liminar, **para garantir**, preventivamente, **caso tal se faça necessário**, aos Advogados inscritos na OAB/DF, **regularmente constituídos** como mandatários das pessoas sujeitas ao procedimento de acareação **designado** pela CPMI — “*Compra de Votos*” para o dia 25-10-2005, **o exercício das prerrogativas profissionais** asseguradas pelo art. 7º, **notadamente** por seus incisos X e XI, da Lei n. 8.906/94.

Caso a CPMI ora apontada como coatora descumpra a presente liminar, **e assim desrespeite** as prerrogativas profissionais dos Advogados **em cujo favor** foi impetrado o presente mandado de segurança coletivo, **fica assegurado**, a estes, **o direito de fazer cessar**, imediatamente, **a participação** de seus constituintes **no procedimento** de acareação, **sem** que se possa adotar, **contra eles** — Advogados e respectivos clientes —, **qualquer** medida restritiva de direitos ou privativa de liberdade.

2. **Requisitem-se informações** ao órgão ora apontado como coator.

Comunique-se, **com urgência**.

Publique-se.

Brasília, 24 de outubro de 2005.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.635 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrante: Euro Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 13-11-2005

Publicação no DJ: 23-11-2005, p. 57

Mandado de segurança preventivo — Ato de Comissão Parlamentar de Inquérito — Viabilidade.

Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. — Fundos de pensão — Movimentação — Quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico da primeira — Mandado de segurança — Relevância demonstrada — Liminar deferida.

1. Trata-se de mandado de segurança preventivo ajuizado contra o Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios. Informa-se a existência de requerimento visando à quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante, apontando-se como justificativa a necessidade de aprofundar investigação considerados atos das entidades privadas de previdência complementar referidas — Fundação dos Economiários Federais – FUNCEF; Geap Fundação de Seguridade Social; Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS; Fundação Eletrobrás de Seguridade Social – ELETROS; Fundação Banco Central de Previdência Privada – CENTRUS; REAL GRANDEZA Fundo de Previdência e Assistência Social; SERPROS – Fundo Multipatrocinado; Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos – POSTALIS; PORTUS – Instituto de Seguridade Social; Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – PREVI; Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social – REFER; PRECE – Previdência Complementar da Sedac; NUCLEOS – Instituto de Seguridade Social e Fundação Sistel de Seguridade Social. Afirma-se que, em última análise, cuida-se de requerimento que envolve a impetrante por haver atuado em intermediação de negócios como mandatária ou depositária dos recursos das entidades. Daí se dizer do descompasso entre a justificativa apresentada e o objeto do requerimento. Pleiteia-se a concessão de medida acauteladora que impeça a citada quebra e, já havendo esta ocorrido, sejam preservados os dados até a decisão final deste mandado de segurança, vindo-se, alfim, a declarar a impertinência dos atos de constrangimento. Acompanham a inicial as peças de folhas 10 a 24.

2. O mandado de segurança preventivo afigura-se adequado, considerada a circunstância de se tratar de atuação de comissão parlamentar de inquérito, ou seja, do envolvimento de eventual prática de ato que não diz respeito, em si, à atividade precípua, à economia interna do Legislativo. Em jogo faz-se, repita-se, atuação de comissão tendo em conta poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Tal como acontece em relação a estas últimas, mostra-se possível a impetração preventiva.

No mais, observe-se a justificativa constante do requerimento. Em questão não está, sob o ângulo do objeto, a investigação, em si, de atos praticados pela impetrante, mas pelos fundos de previdência complementar mencionados. Ao primeiro exame, tem-se como relevante o pedido no sentido de se obstar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de quem atuou como mandatária e, portanto, no campo da atividade profissional, intermediando negócios a partir de instrução recebida pelo cliente.

3. Defiro a medida acauteladora para, até o julgamento final deste mandado de segurança, obstaculizar a citada quebra, não ficando afastada a possibilidade de a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito vir a analisar o requerimento formulado — de n. 1.174, de 2005 —, no que se poderá chegar até mesmo ao prejuízo desta impetração.

4. Solicitem-se informações.

5. Vindo aos autos a manifestação do Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios, colha-se o parecer do Procurador-Geral da República.

6. Publique-se.

Brasília, 13 de novembro de 2005.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.663 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Paulo Tarciso Okamoto — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 16-11-2005

Publicação no *DJ*: 22-11-2005, p. 12

1. Junte-se a petição de reconsideração e aditamento, que recebo como tal.

2. Invoca agora o impetrante, para afetar risco largo e fundado de violação de direito subjetivo líquido e certo, que não estaria obrigado a responder, no depoimento, a perguntas que, a seu juízo, desbordem dos limites do domínio dos fatos objeto das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito, pois outra coisa lhe importaria grave constrangimento pessoal.

A questão de constrangimento pessoal, porque contida na esfera da liberdade de ir e vir, não pode, examinada neste sítio, pela razão óbvia de que a via própria é o remédio do *habeas corpus*, que, aliás, o ora impetrante ajuizou na mesma data de ontem, feriado nacional (cf. **HC n. 87.203**). Dela não é de se conhecer aqui.

E, no que concerne ao outro âmbito de tutela, não encontro nem descobro nenhum direito subjetivo pessoal do impetrante a furtar-se a responder a perguntas dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pretexto de elevada probabilidade de que incursionem pela área de fatos diversos dos que lhe ditaram a criação.

É verdade que, em princípio, não pode nenhuma Comissão Parlamentar de Inquérito, porque o não permite a Constituição da República (art. 58, § 3º), apurar fatos diversos dos que, certos, lhe justificaram a formação. Mas à transposição caracterizada desse limite constitucional não corresponde ofensa a direito subjetivo de pessoa convocada para depor, senão apenas hipotética invalidez dos resultados da investigação e atipicidade penal de eventual silêncio invocado pelo depoente.

E não corresponde por duas boas e autônomas razões.

A primeira, porque, como já assentou o Plenário desta Corte, não está Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como irregulares, ilícitos, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisíveis (**HC n. 71.231**, Rel. Min. **Carlos Velloso**, *DJ* de 31-10-1996, e **HC n. 71.039**, Rel. Min. **Paulo Brossard**, *apud* **Jessé Claudio Franco de Alencar**, “*Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*”, RJ, Ed. Renovar, 2005, p. 49 e 50. Cf., ainda, MS n. 23.652 e n. 23.639, Rel. Min. **Celso de Mello**, *DJ* de 16-2-2001). Onde, não está *a priori* impedida de formular perguntas destinadas a esclarecer fatos conexos com o principal ou outros suscetíveis de serem aditados ao seu programa temático, desde que relevantes para a vida política, econômica ou social do país. Não há aí direito subjetivo capaz de se lhe opor, nesses termos, como limitação a indagações.

E a segunda, é porque, ainda quando, *ad argumentandum tantum*, fora superado esse obstáculo intransponível, seria, na prática, inviável predefinir limites para perguntas em torno de fato ou fatos certos, porque, como é óbvio, uma pergunta pode, à primeira vista, não ter com o fato relação que só se revelará na seqüência e no desdobramento das respostas e da inquirição. É simplesmente impossível preestabelecer o roteiro e o campo de pertinência das perguntas, sob pena de aniquilar o poder de investigação. É absurdo que escusa argumentos adicionais. Tampouco há, neste passo, direito oponível de antemão à CPI.

3. Daí, revendo a primeira decisão, proferida já ao depois do horário de expediente, quando, por hábito que bem poderia ser abolido pelas partes, se distribuiu a ação em véspera do feriado nacional de ontem, sobre depoimento há muito designado para esta manhã, vejo agora que falta, assim ao pedido, como ao seu aditamento, toda possibilidade ou viabilidade jurídica, cuja deficiência é causa ostensiva de carência da ação de segurança.

4. Do exposto, reconsidero de ofício a decisão inicial e **nego seguimento ao pedido e a seu aditamento**, com base no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, e art. 21, § 1º, do Regimento Interno. Está prejudicada a ordem de requisição de informações. Oportunamente, arquivem-se.

Publique-se.

Brasília, 16 de novembro de 2005.

Ministro Cezar Peluzo, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.668 — DF

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros Ltda. — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 28-11-2005

Publicação no *DJ*: 2-12-2005, p. 38

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, **impetrado contra o Presidente** da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI/Correios) e o **Relator da Subcomissão** de Sindicância do IRB Brasil Resseguros S.A. **pelo fato** de esse órgão de investigação legislativa **haver aprovado a “transferência dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, desde janeiro de 2002 (...)”** (fl. 115), **da autora** da presente ação mandamental.

A parte ora impetrante, **ao postular** a invalidação da deliberação em causa, **alega** que a CPMI dos Correios — **ao assim proceder** — **transgrediu** o ordenamento positivo, **lesando** garantias de índole constitucional, **notadamente** aquela que tem por suporte a cláusula do *due process of law* (CF, art. 5º, LV).

Sustenta-se, ainda, **na presente impetração**, que o ato **alegadamente** coator **reveste-se** de insuperáveis vícios **que lhe infirmam** a validade jurídico-constitucional, **eis que** — segundo afirma a impetrante — **a decisão da CPMI dos Correios**, ora questionada, **(a) foi proferida** “em face de terceiro que não possui nenhuma relação com o IRB”, **(b) emanou** de “Poder incompetente, porquanto tal competência é exclusiva do Judiciário” e **(c) apresenta-se desprovida** “de fundamentação, em arrepio ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal” (fl. 26).

Impõe-se examinar, neste ponto, **questão preliminar** referente à legitimidade passiva *ad causam* **do Relator da Subcomissão** de Sindicância do IRB Brasil Resseguros S.A., **contra quem** foi igualmente impetrado o **presente writ** mandamental (fl. 03).

E, ao proceder a esse exame, **excluo**, da relação processual, **o referido Relator** da Subcomissão, **eis que** — segundo enfatizado pela **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal — **somente** a Comissão Parlamentar de Inquérito, institucionalmente **representada** por seu Presidente, **dispõe** de legitimidade *ad causam* **para figurar no pólo**

passivo do processo mandamental (RTJ 169/511-514, Rel. Min. Paulo Brossard — RTJ 181/1004-1005, Rel. Min. Maurício Corrêa — MS 23.444/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 2-6-1999 — MS 23.556/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti — MS 23.971/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5-6-2001).

Cabe registrar que esse entendimento jurisprudencial encontra apoio em magistério doutrinário (Alexandre Issa Kimura, “CPI – Teoria e Prática”, pp. 119/121, item n. 5.2, 2001, Juarez de Oliveira), pois — consoante adverte Odacir Klein (“Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 70, 1999, Fabris) — “*Tanto no mandado de segurança como no ‘habeas corpus’, o impetrado será, sempre, o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, e não o do Congresso ou o de suas Casas, visto que a CPI age em nome da instituição parlamentar; recebendo delegação para o exercício da investigação*” (grifei).

Passo, desse modo, a apreciar o pedido de medida liminar.

A **jurisprudência constitucional** firmada pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao interpretar** o alcance da norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República, **reconhece assistir**, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **o poder de decretar**, *ex auctoritate propria*, **a quebra do sigilo** inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, **desde que o faça** em ato **adequadamente fundamentado**, **do qual conste referência a fatos concretos que justifiquem** a configuração, *hic et nunc*, **de causa provável**, apta a legitimar a medida excepcional da “*disclosure*” (RTJ 173/805, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 174/844, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RTJ 177/229, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 178/263, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — MS 23.619/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, v.g.):

“**Comissão parlamentar de inquérito — Quebra de sigilo — Inocorrência de fundamentação — Ausência de indicação de fatos concretos referentes à pessoa investigada — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança deferido.**

A quebra do sigilo, por ato de comissão parlamentar de inquérito, deve ser necessariamente fundamentada, sob pena de invalidade.

— A Comissão Parlamentar de Inquérito — **que dispõe** de competência constitucional **para ordenar a quebra do sigilo** bancário, fiscal e telefônico das pessoas sob investigação do Poder Legislativo — **somente poderá praticar tal ato, que se reveste de gravíssimas conseqüências, se justificar**, de modo adequado, **e sempre mediante indicação concreta** de fatos específicos, a **necessidade** de adoção dessa medida excepcional. **Precedentes.**

A quebra de sigilo — que se apóia em fundamentos genéricos e que não indica fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação — constitui ato eivado de nulidade.

A **quebra do sigilo inerente** aos registros bancários, fiscais e telefônicos, **por traduzir** medida de caráter excepcional, **revela-se incompatível** com o texto da Constituição, **quando fundada** em deliberações emanadas de CPI, cujo suporte decisório apóia-se em **formulações genéricas**, muitas vezes **padronizadas**, que **não veiculam** a necessária e específica indicação da **causa provável**, que constitui **pressuposto de legitimação** essencial à **válida ruptura**, por parte do Estado, **da esfera de intimidade a todos garantida pela Carta Política.**”

(MS 23.964/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Esse entendimento — **que encontra apoio** em autorizado magistério doutrinário (Uadi Lammêgo Bulos, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, pp. 253/257, item n. 2,

2001, Saraiva; **Odacir Klein**, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, pp. 67/68, 1999, Fabris Editor; **Alexandre Issa Kimura**, “CPI – Teoria e Prática”, pp. 73/81, item n. 3.6, 2001, Ed. Juarez de Oliveira; **Alexandre de Moraes**, “Direito Constitucional”, p. 387, item n. 2.5.1, 18ª ed., 2005, Atlas; **Ovídio Rocha Barros Sandoval**, “CPI ao Pé da Letra”, pp. 131/134, item n. 90, 2001, Millennium; **Luiz Carlos dos Santos Gonçalves**, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação”, p. 73, item n. 2, e p. 123/126, item n. 7, 2001, Juarez de Oliveira) — **repele deliberações** de Comissões Parlamentares de Inquérito, que, **cingindo-se** a meras presunções, **ou** a referências destituídas “*do mínimo necessário de suporte informativo*”, **ou**, ainda, a afirmações vagas e genéricas, **nestas fundamentam a medida extraordinária** da quebra de sigilo, **em claro desrespeito** ao modelo institucional de poderes limitados e ao sistema de garantias subjetivas estabelecidos no estatuto constitucional (MS 23.668/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti).

Assentadas tais premissas, **necessárias** ao exame do pleito, **cabe verificar** se o ato **aleadamente coator ajusta-se**, ou não, **aos padrões mínimos** fixados pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte.

Entendo que não, ao menos em juízo de estrita delibação.

Com efeito, a CPMI dos Correios, **ao acolher** o Requerimento n. 1.219/2005, **formulado** pelo Deputado Carlos Willian, **autorizou a transferência** de dados reservados **concernentes** aos registros bancários, fiscais e telefônicos da ora impetrante — **cujas quebra de sigilo** foi decretada por esse órgão de investigação parlamentar —, **apoiando-se**, para tanto, em pedido assim fundamentado (fl. 115):

“Por estar envolvida, direta ou indiretamente, no caso de possível favorecimento a ‘Brokers’, conforme Relatório Preliminar n. 1 CPMI dos Correios – Subrelatoria do IRB.”

O **exame** dessa fundamentação — que é genérica e insuficiente — **permite reconhecer**, na deliberação **que nela se apoiou**, uma **aparente transgressão** ao mandamento constitucional **que impõe**, aos atos de “*disclosure*”, a **necessária observância**, por parte **de qualquer** órgão estatal (como uma CPI, p. ex.), **do dever de motivar** a adoção de medida **tão extraordinária** como a que ora se impugna **nesta** sede mandamental.

É preciso advertir que a quebra de sigilo **não se pode converter** em instrumento de devassa **indiscriminada** dos dados — bancários, fiscais e/ou telefônicos — **postos** sob a esfera de proteção da cláusula constitucional **que resguarda** a intimidade, **inclusive** aquela de caráter financeiro, **que se mostra inerente** às pessoas em geral.

Não se pode desconsiderar, no exame dessa questão, **que a cláusula de sigilo** que protege os registros bancários, fiscais e telefônicos **reflete** uma expressiva **projeção** da garantia fundamental da intimidade — **da intimidade financeira** das pessoas, em particular —, **que não deve** ser exposta, **enquanto** valor constitucional que é (Vânia Siciliano Aieta, “A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental”, pp. 143/147, 1999, Lumen Juris), a intervenções estatais **ou** a intrusões do Poder Público, **quando desvestidas** de causa provável **ou destituídas** de base jurídica idônea.

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, **que a cláusula constitucional que outorga** “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CF, art. 58, § 3º) traz, **quanto a esta**, o reconhecimento da necessidade de que **os seus poderes somente** devem ser exercidos **de maneira compatível** com a natureza do regime e **com respeito** (indeclinável) aos princípios consagrados na Constituição da República.

A deliberação parlamentar questionada nesta sede mandamental, no entanto — **ao aprovar** o Requerimento n. 1.219/2005, **que apresenta** fundamentação desvestida da

necessária referência a fatos concretos capazes de justificar a “*disclosure*” —, parece incidir, **ao menos** em juízo de **incompleta** cognição, **na censura** que esta Suprema Corte **proclamou** em situações assemelhadas, **com apoio em precedentes** firmados por seu E. Plenário, **como resulta claro** de julgamento consubstanciado em acórdão assim ementado:

“Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo — Ausência de indicação concreta de causa provável — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança concedido.

A quebra de sigilo não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da intimidade.

— **A quebra de sigilo**, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, **necessita apoiar-se** em decisão **revestida** de fundamentação adequada, **que encontre apoio concreto** em suporte fático idôneo, **sob pena de invalidade** do ato estatal que a decreta.

A **ruptura** da esfera de intimidade de **qualquer** pessoa — **quando ausente** a hipótese configuradora de **causa provável** — **revela-se incompatível** com o modelo consagrado na Constituição da República, **pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada**, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. **Não fosse assim**, a quebra de sigilo converter-se-ia, **ilegitimamente**, em instrumento de **busca generalizada**, que daria, ao Estado — **não obstante** a ausência de **quaisquer** indícios concretos — **o poder de vasculhar** registros sigilosos alheios, **em ordem a viabilizar**, mediante a **ilícita** utilização do procedimento de devassa indiscriminada (**que nem mesmo** o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado **supostamente** impregnado de relevo jurídico-probatório, **em função** dos elementos informativos que viessem a ser **eventualmente** descobertos.”

(RTJ 182/560, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Por tais razões, e considerados os elementos que me foram apresentados, **entendo caracterizada**, na espécie, em juízo de **sumária** cognição, **a plausibilidade jurídica** da pretensão mandamental deduzida pela ora impetrante, **reconhecendo con correr**, ainda, o requisito **pertinente** ao *periculum in mora*.

Sendo assim, **defiro** o pedido de medida liminar, **para suspender**, cautelarmente, **até a prestação** de informações pelo órgão ora apontado como coator, **a eficácia** da deliberação da CPMI dos Correios, que, **ao acolher** o Requerimento n. 1.219/2005, **formulado** pelo Deputado Carlos Willian, **ordenou a transferência** dos registros fiscais, bancários e telefônicos da ora impetrante.

Caso os documentos e informações em questão **já tenham sido entregues** à CPMI dos Correios, **por efeito** da quebra (e transferência) de sigilo da ora impetrante, **determino sejam eles lacrados e mantidos sob a guarda** do eminente Presidente da referida Comissão Parlamentar de Inquérito, **que não poderá** utilizá-los **nem encaminhá-los** a qualquer outro órgão estatal, até **nova** deliberação do Supremo Tribunal Federal, **a ocorrer quando da prestação** de informações a esta Corte.

2. **Comunique-se**, com urgência (**Presidente** da CPMI dos Correios, **Presidente** do Banco Central do Brasil, **Secretário-Geral** da Receita Federal do Brasil, **Presidente** da **Anatel** e as empresas concessionárias Telefonica, Embratel, Vivo, Claro e Tim), **encaminhando-se-lhes cópia** da presente decisão, **para efeito** de imediato cumprimento.

3. **Requisitem-se informações** ao órgão ora apontado como coator, **solicitando-lhe** cópia da deliberação **que ordenou** a quebra **e/ou** a transferência dos registros bancários, fiscais e telefônicos da ora impetrante, **bem assim da Ata referente** aos trabalhos da Sessão **em que se formalizou** a decisão questionada **nesta** sede mandamental.

Publique-se.

Brasília, 18 de novembro de 2005.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.686 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrantes: Skymaster Airlines Ltda., Luiz Otávio Gonçalves, João Marcos Pozzetti, Hugo Cesar Gonçalves e Américo Proietti — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 28-11-2005

Publicação no *DJ*: 2-12-2005, p. 38

Sigilos bancário e fiscal — Divulgação dos dados — Sítios na internet — Improriedade — Liminar deferida.

1. Os impetrantes insurgem-se contra a divulgação de dados relativos à quebra dos sigilos bancário e fiscal nos seguintes sítios eletrônicos: www.joseeduardocardozo.com.br e www.cpidoscorreios.org.br. Evocam as normas de regência da matéria, especialmente o disposto na Lei Complementar n. 105/2001. Informam que, nos referidos sítios, foram veiculadas informações sigilosas, a elas tendo acesso a imprensa. Apontam não só o desrespeito à guarda do que levantado, como também os riscos a que submetidos, porquanto, evidenciadas as respectivas situações financeiras, passam a ser alvo da violência urbana. Pleiteiam a concessão de medida acauteladora que faça cessar tal prática, vindo-se após a confirmá-la no julgamento final do mandado de segurança. Ao processo anexaram documentos, sendo juntados, com o original da peça primeira desta impetração, os de folhas 37 a 230.

2. A Constituição Federal, presente o fundamento da República de preservação da dignidade da pessoa humana — artigo 1º, inciso III —, revela como regra a privacidade. A quebra do sigilo das correspondências, da comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas afigura-se como exceção que, voltada para o êxito de investigação criminal ou instrução processual penal, há de ser implementada a partir de ordem judicial, sendo certo que as comissões parlamentares de inquérito detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais — artigo 5º, inciso XII, e 58, § 3º, do Diploma Maior. Nesse contexto, conclui-se que os dados aludidos possuem destinação única e, por isso mesmo, devem ser mantidos sob reserva, não cabendo divulgá-los. A Lei Complementar n. 105/2001 surge no campo simplesmente pedagógico, no campo pertinente à explicitação do que já decorre da Lei Fundamental. O sigilo é afastável, sim, em situações excepcionais, casos em que os dados assim obtidos ficam restritos ao processo investigatório em curso.

3. Defiro a medida acauteladora pretendida, determinando ao Órgão impetrado que faça cessar a divulgação de dados a que teve acesso mediante a quebra dos sigilos bancário e fiscal dos impetrantes.

4. Solicitem-se informações.

5. Contando o processo com o pronunciamento do impetrado, colha-se o parecer do Procurador-Geral da República.

6. Publique-se.

Brasília, 28 de novembro de 2005.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.707 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Gilmar Mendes

Impetrante: Skymaster Airlines Ltda. — Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 1º-12-2005

Publicação no *DJ*: 13-12-2005, p. 13

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por **Skymaster Airlines Ltda.**, em face da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios), na pessoa de seu Presidente, Senador Delcídio Amaral.

A impetrante assim relata os fatos:

“Em face da veiculação de matéria, pela revista *Veja*, Edição n. 1.905, de 18 de maio de 2005, do flagrante de recebimento de propina, pelo então Chefe do Departamento de Administração da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Sr. Maurício Marinho, foi criada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, com o objetivo de investigar a ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito da ECT.

A indicada Comissão investigou e investiga todos os contatos, dirigentes e contratos firmados pela ECT, dentre eles os da **Impetrante** que, após o preenchimento dos requisitos formais e legais, opera, para a ECT, trechos da Rede Postal Noturna.

Por oportuno, registra-se que a Rede Postal Noturna tem por objetivo fazer o transporte das cargas dos **Correios**, consistente em encomendas e correspondências.

Assim, no cumprimento de sua finalidade, a CPMI dos Correios procedeu à oitiva dos Dirigentes da ECT, dos que mantiveram contratos de áreas diversas com a ECT, solicitou e obteve a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico das pessoas e das empresas que entendeu cabível tal providência e fez uso de informações diversas, desde as fornecidas pelas próprias empresas da iniciativa privada até as oferecidas pelos órgãos públicos.

Com base em sua investigação, a CPMI divulgou em etapas as conclusões a que se chegou.

Para o relatório que pertence à **Impetrante**, designado “**Relatório Parcial sobre a Skymaster (doc. 1)**”, houve divulgação, em 22-11-2005, no site do Deputado José Eduardo Cardozo, www.joseduardocardozo.com.br <<http://www.joseduardocardozo.com.br/>>, e em 23-11-2005, no site www.cpidoscorreios.org.br <<http://www.cpidoscorreios.org.br/>>.

Inobstante a divulgação, o referido relatório está pendente de aprovação, uma vez que necessita ser levado ao Plenário da CPI, para votação, ato que ocorrerá em 1º-12-2005 (doc. 2).

No entanto, a aprovação do “**Relatório Parcial sobre Skymaster** fere direito líquido e certo da **Impetrante**, posto que estampa imprecisões crassas, passíveis de prejudicar a **Impetrante**, causando-lhe dano de difícil reparação, se não impossível.” (Fls. 3-4)

Alega a impetrante que o Relatório Parcial sobre a Skymaster contém diversos erros, dentre os quais a indicação de dados incorretos quanto ao preço de aeronaves e valores mensais de arrendamento, que estariam a viciar as conclusões da CPMI.

Com base nesses dados, a autoridade coatora concluiu que a impetrante “**mas-carou**” pagamentos de arrendamentos de aeronaves, chegando a imputar-lhe a prática de diversos crimes: sonegação fiscal, contra a ordem tributária e evasão de divisas.

A impetrante afirma que esses dados “foram extraídos das edições Summer/Winter 2004/2005 do Airline Price Guide, mas a impetrante realizou seu primeiro contrato de leasing em 1997, de forma que os dados de 2004-2005 não podem servir de parâmetro para avaliar um negócio realizado em 1997” (fl. 6).

Com o intuito de corrigir tal erro, a **Skymaster** informa que procedeu à notificação judicial do Departamento de Aviação Civil – DAC, que forneceu os dados à CPMI. Porém, sustenta que a correção dos dados somente ocorrerá após a aprovação do Relatório Parcial sobre a Skymaster, marcado para o dia 1º de dezembro de 2005, às 11:00 h (onze horas).

Assim, a impetrante requer a concessão de medida liminar “*com a finalidade de determinar a Autoridade Coatora que se abstenha de levar à aprovação do Plenário da CPMI o Relatório Parcial sobre a Skymaster, que contém erros que já causam prejuízos à impetrante, mas que, com a aprovação, poderão perpetuar os danos, tornando-os de irremediável reparação*” (fl. 22).

Passo a decidir o pedido de liminar.

O fundamento do presente *mandamus* está na suposta incorreção de dados, relativos a preços de aeronaves e valores de arrendamento, que estariam a viciar o Relatório Parcial sobre a Skymaster, a ser aprovado no dia 1º de dezembro de 2005.

Às fls. 197-220 dos autos, a impetrante junta os documentos que comprovariam a discrepância entre os valores ditos “corretos” e aqueles utilizados pelo Relatório Parcial da CPMI dos Correios.

Portanto, a concessão da ordem está condicionada à comprovação da autenticidade e da incorreção desses dados.

A concessão de medida liminar ocorre em casos excepcionais, comprovadas a plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) e a urgência da pretensão cautelar (*periculum in mora*).

Não vislumbro a ocorrência dos requisitos exigidos para a concessão da medida cautelar.

Destarte, a aprovação do Relatório Parcial, pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, com eventuais erros de análise de dados e de outras provas, não impedirá que a impetrante postule à própria CPMI a correção do relatório. Averiguada a real existência de vícios (discrepâncias em preços de aeronaves e valores de arrendamento) no relatório parcial, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito poderá, posteriormente, proceder às correções necessárias. Como informa a própria impetrante, os dados corretos já se encontram sob o poder da CPMI (fl. 6).

Trata-se de Relatório Parcial, e não de Relatório conclusivo dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. O Relatório Parcial, conforme o disposto no art. 36, inciso VI c/c o art. 37, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é elaborado e aprovado com o objetivo de relatar, separadamente, fatos que se relacio-

nem com o objeto central do inquérito. Até a elaboração e aprovação do Relatório conclusivo, o relatório parcial pode sofrer alterações julgadas necessárias pela CPMI.

A impetrante alega que “*a aprovação do relatório em pauta acarretará na adoção de medidas junto ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal, não só para o indiciamento dos membros que compõe a impetrante, mas no que concerne ao bloqueio de seus bens, fato notório, noticiado em todos os meios de comunicação*” (fl. 21).

É preciso esclarecer, porém, que apenas o Relatório conclusivo dos trabalhos da CPMI é enviado ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas (art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Dessa forma, com base nesses fundamentos, ressaltando melhor juízo quando do julgamento do mérito, **indefiro** o pedido de medida liminar.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 1º de dezembro de 2005.

Ministro Gilmar Mendes, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.717 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Renato Luciano Galli — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 16-12-2005

Publicação no *DJ*: 1º-2-2006, p. 92

O **exame** dos elementos produzidos **na presente** ação mandamental **parece** evidenciar, **ao menos** em juízo **de estrita** delibação, que o ato impugnado **teria observado**, quanto à sua fundamentação, **as exigências** fixadas pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **em tema** de quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico (RTJ 173/805, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 174/844, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RTJ 177/229, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 178/263, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RTJ 182/560, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.).

Cumpre notar, por necessário, **que a resolução** ora impugnada, **considerados** os fundamentos **que dão suporte** ao Requerimento n. 1.473/2005, **apoiar-se-ia** em elementos **evidenciadores** de causa provável, **apta a legitimar**, ao menos em tese, **a medida excepcional** da quebra (ou transferência) de registros sigilosos.

Impende salientar, ainda, **que a alegada falta de pertinência** entre a atividade financeira do impetrante e o âmbito material do inquérito parlamentar promovido pela CPMI dos Correios **não basta**, só por si, **para inviabilizar** o normal desenvolvimento do inquérito parlamentar, **eis que se revela possível**, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **ampliar**, legitimamente, o campo de suas investigações, **estendendo-as** a outros eventos, **sem incidir** em transgressão constitucional, **desde que tais eventos guardem conexão**, próxima ou remota, **com o fato determinado** que motivou a apuração congressional.

Esse entendimento — que encontra apoio no magistério da doutrina (Alexandre Issa Kimura, “CPI — Teoria e Prática”, pp. 38/39, item n. 2.3.3., 2001, Juarez de Oliveira; Odacir Klein, “Comissões Parlamentares de Inquérito — A Sociedade e o Cidadão”, pp. 33/38, 1999, Fabris Editor, v.g.) — **tem o beneplácito** da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal:

“**I - A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado.** CF, art. 58, § 3º. **Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. (...)**”

(RDA 209/242, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno — grifei)

Vale referir, neste ponto, **ante a extrema pertinência** de suas observações, o registro que o eminente Deputado Federal **Roberto Magalhães fez consignar** no Relatório Final referente aos trabalhos da denominada “CPI do Orçamento”:

“**Quanto à determinação do fato**, este não se haverá de reduzir a uma única ação ou atividade. **Se assim fosse**, as Casas do Parlamento **haveriam de constituir** comissões de inquérito **para cada pequeno fato**, isoladamente, **ainda** que esses fossem componentes de um universo maior de irregularidades. **Por essa razão, a CPMI pode e deve perquirir e investigar todos os fatos relacionados ao motivo principal de sua criação — ainda que estes não tenham originalmente sido previstos.**

(...)

Pelo princípio da verdade real, as comissões parlamentares de inquérito **têm o poder-dever de aprofundar suas investigações** até atingir o total esclarecimento do assunto, **ainda que o fato determinado desdobre-se em outros originalmente não previstos no ato de criação da comissão** e, também, **desde que não se perca de vista o objeto de investigação, tendo-se por linha a determinada pelos investigadores e não pelos investigados (...)**” (Grifei)

Sob os aspectos ora realçados, portanto, **e em face da aparente legitimidade** jurídico-constitucional do ato ora impugnado, **não vejo como acolher** a pretendida concessão de medida liminar.

Cabe apreciar, ainda, **a outra** postulação cautelar deduzida pelo ora impetrante, **que pretende seja a CPMI dos Correios impedida de divulgar** “qualquer dado ou elemento a que teve — ou eventualmente venha a ter — acesso (...), **obstando-se, inclusive, que sejam eles reproduzidos em qualquer documento público ou que constem do Relatório Final da CPMI a ser divulgado de forma pública**” (fl. 31 — grifei).

Ao examinar idêntica pretensão, **quando** do julgamento plenário do MS 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello (RTJ 177/229-240), **tive o ensejo** de destacar, **a propósito** do tema, **o que se segue**:

“**Não vejo**, contudo, como determinar à CPI/Narcotráfico **que se absteinha de divulgar dados ou registros sigilosos**, pois **não posso presumir** que um órgão estatal **vá transgredir** as leis da República, **notadamente** em face da circunstância de que a atividade estatal reveste-se da presunção *juris tantum* de legitimidade e de fidelidade ao ordenamento positivo.

Situações anômalas, inferidas de **suposta** infringência das normas legais, **não podem** ser imputadas, **por simples presunção**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no âmbito das Casas do Congresso Nacional, **especialmente** se o impetrante — sem qualquer suporte probatório idôneo — **não é capaz de demonstrar** que o órgão ora apontado como coator **vá divulgar, sem justa causa**, o conteúdo das informações sigilosas **a que legitimamente teve acesso.**”

Não se desconhece que a Comissão Parlamentar de Inquérito, **embora dispondo** de competência constitucional **para ordenar** a quebra de sigilo de dados reservados, **não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Ocorre, no entanto, que essa vedação somente inibirá a CPI nos casos em que inexistir justa causa que autorize a divulgação, por esse órgão de investigação legislativa, **dos dados informativos a que teve legítimo acesso.**

Foi por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, **ao julgar o MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, deixou assentado, no tema em questão, que a preservação da confidencialidade dos registros sigilosos poderá deixar de subsistir, se e quando houver justa causa que legitime, embora excepcionalmente, o ato de “disclosure”, tal como sucede naquelas hipóteses em que a revelação dos documentos reservados constitua uma imposição fundada em relevante motivo de interesse público:**

“— **Havendo justa causa — e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.**”

(RTJ 173/805-810, 809, Rel. Min. Celso de Mello)

A produção de relatórios parciais constitui prática que não traduz nem se qualifica como ato abusivo das Comissões Parlamentares de Inquérito, cujos trabalhos — **porque voltados ao esclarecimento de ocorrências anômalas que afetam, gravemente, o interesse geral da sociedade e do Estado — devem estar sujeitos a permanente escrutínio público, representando, por isso mesmo, forma legítima de apresentação de resultados, ainda que setoriais, das atividades desenvolvidas ao longo do inquérito legislativo, assim permitindo que a coletividade exerça, sobre tais órgãos de investigação, a necessária fiscalização social.**

Na realidade, a divulgação de relatórios parciais traduz a legítima expressão do necessário diálogo democrático que se estabelece **entre a Comissão Parlamentar de Inquérito e os cidadãos da República, que têm direito público subjetivo à prestação de informações** por parte dos órgãos parlamentares de representação popular, **notadamente nos casos em que se registra — considerada a gravidade dos fatos sob investigação legislativa — direta repercussão sobre o interesse público.**

O que esta Suprema Corte tem censurado — e desautorizado — é a divulgação indevida, desnecessária, imotivada ou sem justa causa dos registros sigilosos, pelo fato de inexistir, em tal contexto, qualquer razão idônea ou fundada no interesse público, cuja constatação, uma vez demonstrada, revela-se capaz de justificar, só por si, o ato excepcional de pública exposição, à coletividade, das informações legitimamente obtidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

É o que se registra na espécie ora em exame, em que a CPMI dos Correios, exercendo uma competência que lhe foi deferida pela própria Constituição da República, está na iminência de praticar ato regular e legítimo — a divulgação de relatório parcial de suas atividades — que decorre do complexo de poderes de que esse órgão de investigação parlamentar está juridicamente investido.

Note-se, pois, que, sob a perspectiva em referência, a apresentação de relatório parcial pela CPI — de que conste menção a dados regularmente obtidos mediante

legítima quebra de sigilo — **não constitui** ato impregnado de arbítrio, **ajustando-se**, ao contrário, **a uma das hipóteses de divulgação dos resultados** do inquérito parlamentar autorizadas pelo Supremo Tribunal Federal, **como se vê**, claramente, **da decisão proferida no MS 23.452/RJ**, de que fui Relator, **consubstanciada, no ponto**, em acórdão cujo teor vale rememorar **uma vez mais**:

“**A questão da divulgação dos dados reservados e o dever de preservação dos registros sigilosos.**

(...)

— **Havendo justa causa — e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final (...), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público (...), seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude**, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.”

(RTJ 173/805-810, 809, Rel. Min. Celso de Mello)

Por tais razões, **indefiro** o pedido de medida cautelar.

2. Requistem-se informações ao órgão ora apontado como coator, **encaminhando-se-lhe cópia da presente decisão.**

Publique-se.

Brasília, 16 de dezembro de 2005.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.720 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Impetrante: Stockolos Avendis Eb Empreendimentos, Intermediações e Participações Ltda. — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (CPMI dos Correios)

Julgamento: 19-12-2005

Publicação no *DJ*: 2-2-2006, p. 57

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por **Stockolos Avendis Eb Empreendimentos, Intermediações e Participações Ltda.** em face de ato do presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, com o intuito de evitar que os dados obtidos mediante a transferência do sigilo bancário, fiscal e telefônico da empresa não sejam divulgados para terceiros.

A impetrante argumenta que “*impõe-se às comissões parlamentares de inquérito que, uma vez devassados os sigilos bancário, fiscal e telefônico de qualquer pessoa, observem o necessário dever de segredo de justiça quando assim o exigir o interesse público*”.

Requer a concessão de medida liminar, para que “*seja impedido ao órgão impetrado a divulgação de todo e qualquer dado ou elemento a que teve — ou eventualmente venha a ter — acesso por intermédio de tal diligência, obstando-se, inclusive, que sejam eles reproduzidos em qualquer documento público ou que constem do Relatório Final da CPMI a ser divulgado de forma pública*”.

No mérito, pleiteia a concessão da segurança, com a confirmação da liminar.

À fl. 111, determinei fosse regularizada a representação processual da impetrante antes da apreciação do pedido de liminar.

Às fls. 113-115, a impetrante junta a procuração outorgada à subscritora da inicial.

É o breve relato.

Decido.

Ao apreciar o pedido de liminar formulado pela ora impetrante no MS 25.634, indeferi a medida requerida, por não vislumbrar, naquele juízo preliminar, irregularidades no requerimento da quebra de seu sigilo bancário, fiscal e telefônico.

Não houve, naquele processo, pedido referente à proibição de divulgação dos dados obtidos com a transferência dessas informações à CPMI dos Correios.

No presente caso, requer a impetrante tão-somente seja determinado à CPMI que se abstenha de dar publicidade aos dados obtidos ou a serem obtidos mediante a quebra do sigilo.

Observo, inicialmente, que a questão referente à divulgação de dados obtidos em decorrência da quebra de sigilo de particulares já foi analisada por esta Corte, como se vê em trecho da ementa do acórdão do MS 23.452 (Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 12-5-2000):

“[...]”

A questão da divulgação dos dados reservados e o dever de preservação dos registros sigilosos.

— A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos.

Constitui conduta altamente censurável — com todas as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

Havendo justa causa — e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade. [...]”

Em caso análogo ao presente, o Ministro Cezar Peluso também analisou com cuidado o tema objeto da presente impetração, nos seguintes termos:

“É, portanto, manifesto que se devassa o sigilo bancário, fiscal e de comunicações, em caráter excepcional, apenas para a autoridade requerente e para todos os demais parlamentares jurídica e diretamente responsáveis pela investigação, nos estritos limites da necessidade e da proporcionalidade, donde o específico e correlato dever de o guardarem todos eles quanto a terceiros, enfim ao público. Noutras palavras, somente têm direito de acesso aos dados sigilosos recolhidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, neste caso, a autoridade, os senhores parlamentares membros da Comissão, o ora impetrante e seu defensor, tocando àqueles o inarredável dever jurídico-constitucional de a todo custo preservar-lhes o sigilo relativamente a outras pessoas.

[...] Em resumo, como depositária legal dos dados sigilosos, a Comissão não os pode desvelar nem revelar a outrem, de modo direto nem indireto, violando-lhes o segredo, que remanesce para todas as demais pessoas estranhas aos fatos objeto da investigação, mas pode, como é óbvio, segundo seu elevado aviso, deles usar e dispor sem restrições, em sessão reservada, cuja presença seja limitada a seus membros, ou, em caso de audiência do ora impetrante, também a este e a seu defensor.”

Noutras palavras, mesmo naqueles casos em que se mostre indispensável e juridicamente justificada a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico, o ato autorizador da quebra não deve ser interpretado como uma licença para a divulgação indiscriminada e despropositada dos dados obtidos.

Cabe à CPMI, no exercício de sua atribuição constitucional, zelar pela confidencialidade dos dados obtidos, somente deles fazendo uso em relatórios e atos internos, excepcionalmente, e sempre em razão do interesse público.

Fixadas essas premissas, analiso o pedido de liminar formulado pela impetrante.

Não obstante a argumentação efetuada pela impetrante na inicial, observo que não há nos autos qualquer prova de que as informações obtidas em razão da quebra de seu sigilo já chegaram à CPMI ou de que estariam na iminência de serem indevidamente divulgadas.

Por outro lado, como já afirmei em outra oportunidade, não há demonstração efetiva de incapacidade da CPMI em guardar sigilo dos dados que lhe são transferidos. Nem seria cabível presumir o descumprimento, por parte de um dos poderes da União, de seus deveres constitucionais e legais. Para esses eventuais desvios e abusos aplicar-se-ia a medida legal cabível (MS 25.454-MC).

Do exposto, indefiro a liminar.

Comunique-se, solicitando-se as informações. Em seguida, abra-se vista ao Procurador-Geral da República.

Após, apense-se o presente processo aos autos do MS 25.634.

Brasília, 19 de dezembro de 2005.

Ministro Joaquim Barbosa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.721 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrante: Prece Previdência Complementar — Impetrado: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 19-12-2005

Publicação no *DJ*: 2-2-2006, p. 58

Concedi, ante a ausência de motivação para a quebra dos sigilos da impetrante, o pedido de liminar pleiteado neste mandado de segurança, para que fossem suspensos os efeitos do ato impugnado — requerimento de transferência dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e das informações relativas aos fundos de investimentos exclusivos da impetrante, aprovado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito formada para investigar a ocorrência de atos delituosos praticados por agentes públicos da Empresa de Correios e Telégrafos (Requerimento 1.467/2005) —, bem como as requisições porventura expedidas, devendo-se preservar o sigilo dos dados até então obtidos em relação à impetrante (fl. 334).

Em suas informações (art. 7º, I, LMS), a autoridade coatora sustenta, em síntese, a ausência dos requisitos exigidos para a concessão da liminar, pois, além de inexistente dano irreparável à impetrante, esta — por se tratar de pessoa jurídica — não gozaria da prerrogativa da intimidade.

Com o escopo de demonstrar a pertinência entre os fatos apontados no requerimento de quebra de sigilo e o objeto de investigação da Comissão Parlamentar, afirma — fl. 344:

“O Sr. José Carlos Batista, sócio da corretora Garanhuns depôs perante esta CPMI e é apontado como o responsável pela transferência de aproximadamente R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para o Partido Liberal, a partir das contas do empresário Marcos Valério. Aquele mesmo cidadão auferiu lucro indevido de em torno de R\$ 700.000,00 em negociações com a Prece, ora Impetrante, no mercado de derivativos.

A Bônus-Banval, corretora que transferiu recursos financeiros para o Partido Progressista, dentro do propalado ‘esquema’ implementado pelo Sr. Valério, também negociou títulos públicos federais que provocaram perdas para a Prece, ora Impetrante. Tais atos fortemente suspeitos, determinam a imperiosa obrigação de se empreender o ato de investigação ora contestado.”

Aduz que se faz confusão do “*nome vulgar da presente CPMI com seu objeto de trabalho, o qual compreende o conjunto dos fatos decorrentes das denúncias do ex-Deputado Roberto Jefferson*” (fl. 345).

Alega, ainda, que a liminar deferida possui “*efeito definitivo contra o Poder Público, porquanto efetivamente inviabiliza o funcionamento do órgão constitucional, posto que limitadíssimo pelo seu prazo de funcionamento*” (fl. 345).

Pugna, então, pela revogação da liminar, e no mérito, pela denegação da segurança.

Decido.

Em casos similares envolvendo a análise de requerimentos de quebra de sigilos aprovados pela ‘CPMI dos Correios’, tem-se reconhecido, com apoio na jurisprudência do Tribunal, a possibilidade de extensão dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito a fatos outros que se ligam, intimamente, com os fatos principais: v.g., MS 25.717-MC, **Celso de Mello**, j. 16-12-05; MS 25.725-MC, **Marco Aurélio**, j. 12-12-05; MS 25.726-MC, **Marco Aurélio**, j. 12-12-05; e MS 25.716-MC, **Cezar Peluso**, *DJ* de 6-12-05, do qual extrato:

“2. O caso é de liminar parcial.

Não se pode afirmar *a priori* seja injurídico ou ilegal o ato impugnado, assim porque, conquanto se lhes associe presunção de veracidade, inerente à

da litigância de boa-fé, não se sabe se os documentos que instruem a inicial contêm toda a justificação do requerimento e da eventual decisão de quebra dos sigilos do impetrante, como porque, sem confronto com as informações da autoridade, não há tampouco como acolher desde logo a alegação de excesso arbitrário.

É que, como já sustentei alhures (*MS n. 25.663-MC*), em consonância com a orientação assentada pelo Plenário desta Corte, não está Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como ilícitos, irregulares, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisíveis (**HC n. 71.231**, Rel. Min. **Carlos Velloso**, *DJ* de 31-10-1996, e **HC n. 71.039**, Rel. Min. **Paulo Brossard**, *apud* **Jessé Claudio Franco de Alencar**, “*Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*”, RJ, Ed. Renovar, 2005, p. 49 e 50. Cf., ainda, **MS n. 23.652** e **n. 23.639**, Rel. Min. **Celso de Mello**, *DJ* de 16-2-2001).

Mas a pretensão alternativa do impetrante, essa é irresponsável.

Há, deveras, risco elevado de divulgação que, sem nenhum proveito às atividades investigativas e ao presuntivo interesse público que as informaria, pode importar danos gravíssimos à intimidade, à fama e aos negócios privados do ora impetrante. A imprensa — e é fato notório — tem, em datas muito recentes, denunciado revelações abusivas e ilícitas de dados sigilosos colhidos no seio de Comissões Parlamentares de Inquérito, com seqüelas pessoais gravosas e incontornáveis. Sobre serem de todo em todo hostis ao ordenamento jurídico, tais inconfidências nem se mostram compatíveis com os cuidados necessários à condução frutífera das investigações, que com elas só têm a perder, não apenas em termos de resultados práticos, mas também no plano do prestígio público dos órgãos responsáveis e das respectivas instituições. As CPIs não precisam dessas demasias. E nem lhes é lícito permiti-las, como também creio já tê-lo demonstrado noutro caso (**MS n. 24.882-MC**).

As Comissões Parlamentares de Inquérito “*terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (art. 58, § 3º, da Constituição Federal) e, como tais, estão sujeitas aos mesmos limites impostos às atividades judiciais, designadamente aos princípios da legalidade, respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, moralidade, motivação das decisões, proporcionalidade, etc...

Os atos do Poder Judiciário são, de regra, públicos — o que não quer dizer que se lhes dê publicidade no sentido de serem divulgados pelos meios de comunicação, senão apenas de que são acessíveis ao público. Excepcionalmente, porém, o caráter público desses atos pode ser restringido por obra de superior interesse público ou social. É o que se tira claro aos arts. 5º, LX, e 93, IX, da Constituição da República:

Art. 5º, LX:

‘a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem’.

Art. 93, IX:

‘todos os julgamentos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes’.

Toando com esses ofuscantes cânones constitucionais, dispõe, por exemplo, o Código de Processo Penal, aliás aplicável também aos processos conduzidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 6º da Lei federal n. 1.579, de 18 de março de 1952), que:

‘Art. 792 (...)

§ 1º Se da publicidade da audiência, da sessão ou do ato processual, puder resultar escândalo, inconveniente grave ou perigo de perturbação da ordem, o juiz, ou o tribunal, câmara ou turma, poderá, de ofício ou a requerimento da parte ou do Ministério Público, determinar que o ato seja realizado a portas fechadas, limitando o número de pessoas que possam estar presentes.’

Uma das hipóteses exemplares de interesse público ou social, capaz de justificar, quando menos por inconveniência perceptivelmente grave, limitação ou atenuação do caráter público dos atos do Poder Judiciário, está na exigência de resguardo de direitos e garantias individuais, tutelados pela mesma Constituição da República.

Daí vem que, como expressões típicas de interesse público ou social transcendente, a inviolabilidade constitucional da intimidade, da vida privada e das comunicações do impetrante (art. 5º, X e XII, da Constituição da República) — a qual só cede a fato excepcional, em nome doutro interesse público, quando não haja meios alternativos de investigação, mas observadas sempre as regras legais e na estrita medida da necessidade concreta (proporcionalidade de expediente restritivo de direito fundamental) — se propõe como barreira intransponível aos poderes de investigação e à publicidade dos atos judiciais e, conseqüentemente, das Comissões Parlamentares de Inquérito, por força do disposto no artigo 58, § 3º, c/c o artigo 93, IX, da Constituição Federal.

Isso significa que a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal são medidas excepcionais, autorizadas pelo ordenamento jurídico nos exatos limites da necessidade de esclarecimento dos fatos investigados, de modo que à autoridade que a decreta pesa conspícuo dever jurídico de manter íntegros os mesmos sigilos, em relação às pessoas destituídas de interesse jurídico no teor dos dados e no desenvolvimento da investigação ou do processo, como é de manifestíssima imposição legal:

Lei Complementar n. 105/2001:

‘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’ (grifei);

Art. 10. A quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.’;

‘Art. 11. O servidor público que utilizar ou viabilizar a utilização de qualquer informação obtida em decorrência da quebra de sigilo de que trata esta Lei Complementar responde pessoal e diretamente pelos danos decorrentes, sem prejuízo da responsabilidade objetiva da entidade pública, quando comprovado que o servidor agiu de acordo com orientação oficial.’

Lei n. 9.296/96:

‘Art. 1º A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para a prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação penal, *sob sigredo de justiça*’ (grifei);

‘Art. 10. Constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou *quebrar sigredo da Justiça*, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) ano, e multa’ (grifei).

Código Penal:

‘Art. 325. Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.’

É, portanto, manifesto que se devassa o sigilo bancário, fiscal e de comunicações, em caráter excepcional, apenas para a autoridade requerente e para todos os demais parlamentares jurídica e diretamente responsáveis pela investigação, nos estritos limites da necessidade e da proporcionalidade, donde o específico e correlato dever de o guardarem todos eles quanto a terceiros, enfim ao público.

Noutras palavras, somente têm direito de acesso aos dados sigilosos recolhidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, neste caso, a autoridade, os senhores parlamentares membros da Comissão, o ora impetrante e seu defensor, tocando àqueles o inarredável dever jurídico-constitucional de a todo custo preservar-lhes o sigilo relativamente a outras pessoas.

É o que não escapa à doutrina:

‘Na prática, o sigilo não é transferido, já que os dados permanecem também com a instituição financeira repassadora, que continua com a obrigação de manter segredo. Destarte, prefere-se as expressões *co-guarda* ou *co-proteção* do sigilo (substantivo com o prefixo), significando o dever de manutenção do segredo por parte de todo aquele que tenha acesso a dados protegidos, inclusive de parlamentares integrantes de CPI, que devem respeitar e preservar o sigilo dos dados que lhes foram transferidos. A revelação de documentos e do conteúdo de debates ou deliberações sobre os quais a lei imponha sigilo ou a Comissão haja resolvido ser secretos, por parlamentares, acarreta-lhes a aplicação de pena de responsabilidade, por falta de decoro parlamentar, nos termos do regimento interno da respectiva Casa Legislativa. Na Câmara dos Deputados, a hipótese é de perda temporária do exercício do mandato, nos termos do artigo 246, inciso III do RICD’ (José Vanderley Bezerra Alves, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, PA, Sergio A. Fabris Ed., 2004, p. 392, n. 3.1).

‘Resumindo, a determinação proveniente de comissão parlamentar de inquérito permite a quebra do sigilo bancário (art. 58, § 3º, c/c o art. 38, § 1º, da Lei n. 4.596/64), pressupondo: 1º) que o uso dos dados obtidos seja somente para a investigação que lhe deu causa; 2º) que haja, obrigatoriamente, manutenção do sigilo em relação às pessoas estranhas ao fato determinado que se está investigando’ (UADI Lammêgo Bulos, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, SP, Ed. Sarai-

va, 2001, p. 270. No mesmo sentido, cf. *Ovidio Rocha Barros Sandoval*, “CPI ao Pé da Letra”, Campinas, Millennium Ed., 2001, p. 120, n. 85).

E é o que já decidiu o Plenário desta Corte:

‘A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria autoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, **não** pode, agindo arbitrariamente, conferir **indevida** publicidade a registros sobre os quais **incide a cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a **transmissão** das informações pertinentes aos dados reservados, **transmite-se** à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, **a nota de confidencialidade** relativa aos registros sigilosos.

Constitui conduta altamente **censurável** — com **todas** as consequências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do **dever** jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos” (MS n. 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-4-2000. Grifos do original).

Em resumo, como depositária legal dos dados sigilosos, a Comissão não os pode desvelar nem revelar a outrem, de modo direto nem indireto, violando-lhes o segredo, que remanesce para todas as demais pessoas estranhas aos fatos objeto da investigação, mas pode, como é óbvio, segundo seu elevado aviso, deles usar e dispor sem restrições, **em sessão reservada**, cuja presença seja limitada a seus membros, ou, em caso de audiência do ora impetrante, também a este e a seu defensor.”

No caso dos autos, as razões do pedido de reconsideração são suficientes para alterar a decisão que deferiu a medida liminar.

Não é hipótese, contudo, de sua concessão parcial, pois, diferentemente do mandado de segurança acima transcrito (MS 25.716), a impetrante não requereu, alternativamente, a proibição de divulgação dos dados a que a autoridade viesse a ter acesso, mas apenas solicitou que se determinasse à CPMI que se abstinhasse “*de divulgar qualquer dado obtido com a quebra perpetrada*” até a concessão do pedido de liminar (fl. 26): de qualquer sorte, vale a transcrição da precisa decisão do em. Ministro **Cezar Peluso** para explicitar a confiança em que os nobres integrantes da CPMI se manterão fiéis às suas responsabilidades em relação aos dados sigilosos que se obtenham.

Nestes termos, reconsidero a decisão de fls. 332/334 e indefiro a liminar pleiteada. Comunique-se.

Vista ao Ministério Público Federal.

Brasília, 19 de dezembro de 2005.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.725 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrante: Jose Osvaldo Morales — Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 12-12-2005

Publicação no *DJ*: 3-2-2006, p. 91

CPMI — Corretora de valores — Intermediação de negócios — Requerimento de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico — Formalização do ato — Irrelevância da articulação da impetrante — Liminar indeferida.

1. Com a peça de folhas 2 a 15, subscrita unicamente pelo profissional da advocacia Dr. Francisco Luis A. F. Leite, busca-se demonstrar a insubsistência de ato a Comissão Parlamentar de Inquérito que implicou, segundo o sustentado, o deferimento de pleito de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico do impetrante. Sustenta-se a insubsistência da motivação constante do requerimento, pleiteando-se a concessão de medida acauteladora que obstaculize o afastamento dos sigilos referidos. Com a inicial vieram os documentos de folhas 16 a 24.

2. Embora não tenha vindo ao processo, com a inicial, o ato em si da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, reporta-se o impetrante a adoção dos fundamentos constantes do requerimento que nele desaguou. Então, a leitura da peça de folhas 18 a 23 revela suficiente fundamentação. Aludiu-se a prováveis ilicitudes em operações, capitaneadas pela empresa Novinvest Corretora de Valores Mobiliários Ltda, da qual o impetrante é sócio, envolvendo fundos de pensão, a práticas atípicas no mercado, fazendo-se referência ao que levantado por certa auditoria. Aludiu-se a características conducentes a ter-se lavagem de dinheiro e evasão de divisas, consignando-se que atos que teriam sido praticados desaguaram em expressivas perdas para os fundos de pensão.

Está-se diante de quadro em que o requerimento formalizado se fez ao mundo jurídico devidamente fundamentado. A articulação sobre o fato de atividade das comissões parlamentares de inquérito serem desenvolvidas apenas no tocante à Administração Pública — direta ou indireta — discrepa do que previsto, com amplitude, no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal. As comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação “para a apuração de fato determinado e por prazo certo”, descabendo cogitar do limite referido na inicial.

3. Indefiro a liminar pleiteada.

4. Solicitem-se informações.

5. Vindo ao processo o pronunciamento, colha-se o parecer do Procurador-Geral da República.

Brasília, 12 de dezembro de 2005.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.733 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Carlos Britto

Impetrante: Laeta S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários — Impe-
trado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 3-1-2006

Publicação no *DJ*: 1-2-2006, p. 44

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Laeta S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, contra deliberação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios, que aprovou, em 1º de dezembro de 2005, o Requerimento n. 1.476/2005, para determinar a transferência de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico, a partir 1º de janeiro de 2000.

2. Entende a impetrante que o presente *mandamus* é ação conexa ao Mandado de Segurança 25.675-3/DF, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, impetrado também contra a determinação contida no Requerimento n. 1156/2005, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios, obtendo liminar para impedir a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico da impetrante.

Diante disso, sustenta que a CPMI dos Correios, ao se reunir em 1º-12-2005 e revogar o Requerimento n. 1.156/2005, substituindo-o pelo Requerimento n. 1.476/2005, “*com o mesmo objeto e, substancialmente, com idêntica motivação*” (fl. 03/04), teve o propósito de evitar o cumprimento da liminar deferida no MS 25.675-3/DF, em 7-12-2005.

Insurge-se, portanto, contra o novo requerimento, cujas justificativas levadas a Plenário da Comissão Parlamentar de Inquérito para autorizar a transferência do sigilo bancário, fiscal e telefônico da impetrante estariam sem a necessária motivação e não estabelecem relação entre as irregularidades verificadas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e as operações financeiras dos fundos de pensão ou os negócios particulares que ensejaram a quebra de sigilo da impetrante. Registra, a propósito, “*que a impetrante não tem nenhum desses fundos como cliente (incluindo-se o Postalís, fundo de previdência dos funcionários dos Correios) muito menos a ECT.*” (fl. 07)

Colaciona diversos precedentes desta Corte favoráveis a sua tese, em especial a liminar proferida no MS 25.675-3/DF, ressaltando a presença, no caso, de *fumus boni juris* e de *periculum in mora*, requerendo a concessão de medida liminar para suspender “*os efeitos do Requerimento 1.476/2005, aprovado pela ‘CPMI dos Correios’, expedindo-se ofício ao Exmo. Sr. Presidente daquela Comissão, para que se abstenha de solicitar a quaisquer órgãos informações relativas à impetrante e que sejam resguardadas pelo sigilo fiscal, bancário ou telefônico*” (fl. 16). Na hipótese de a CPMI já ter “*recebido alguma informação sigilosa relativa à impetrante, seja a mesma remetida ao Supremo Tribunal Federal e acautelada nestes autos sob o regime de sigilo de justiça*” (fl.16/17).

No mérito, pede a concessão definitiva da medida para impedir que a autoridade coatora fique impedida de solicitar quaisquer informações relativas à impetrante e que estejam resguardadas pelo sigilo fiscal, bancário ou telefônico.

3. Com documentos (fls. 19/56), distribuído o presente *mandamus* em 13-12-2005, o eminente Relator Min. Carlos Ayres Britto determinou a notificação “*da autoridade apontada como coatora, para que preste as informações julgadas necessárias*” (fl. 59).

4. Instada, a autoridade apontada como coatora presta as informações (fls. 65/76), consignando a) ausência dos atos constitutivos da impetrante, para fins de comprovação de seus representantes legais; b) a distinção entre o nome vulgar da CPMI ‘dos Correios’, com seu objeto de trabalho; c) a identificação de fatos objetivos, conforme fundamentação do próprio Requerimento n. 1.476/2005; e) inexistência de dano irreparável ou de difícil reparação, porquanto milita o *periculum in mora* reverso, caso deferida a liminar pleiteada, com o encerramento da CPMI em abril próximo; f) o provimento liminar pleiteado reveste-se de caráter satisfativo, inviabilizando os trabalhos da comissão.

5. Verifico, inicialmente, que o Requerimento n. 1476/2005 (fls. 47/52) efetivamente revoga o Requerimento n. 1.156/2005 e solicita, ainda, a transferência dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante, a partir de 1º de janeiro de 2000, *in verbis*:

“(…), que esta Comissão requirite a transferência dos *sigilos bancário, fiscal e telefônico da Laeta S/A* (CNPJ 60.814.209/0001-10), a partir de 1º-1-2000, de suas matrizes e filiais, com o objetivo de apurar prováveis ilicitudes em operações dessas instituições que envolvam o interesse das Entidades Privadas de Previdência Complementar abaixo relacionadas e respectivos Fundos de Investimentos Exclusivos, (...).

(...)

(...), tendo em vista a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que exige a declaração de fato concreto que indique a causa provável de existência de um ato ilícito sob o crivo deste Colegiado de Investigação, cumpre *revogar o Requerimento n. 1.156, desta CPMI*, e editar novo Requerimento com fundamentos mais precisos.” (Grifei)

Logo, tenho como prejudicado o pedido de prevenção, por conexão, suscitado pela impetrante no presente *writ* com o ato atacado nos autos do MS 25.675-3/DF e que, ademais, se encontra já revogado pela própria CPMI.

É que, em se tratando de mandado de segurança, tenho como reduzidas as hipóteses de prevenção de competência, posto que cada impetração decorre de um novo ato autônomo.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles menciona que:

“a regra em mandado de segurança é a inexistência de prevenção de competência por impetração anterior entre as mesmas partes e com pedidos conexos ou conseqüentes. Isto porque, cada impetração representa um feito processual autônomo. Não se aplicam, portanto, à ação de segurança, as normas dos arts. 102 a 106 e 253 do CPC, concernentes à prevenção por conexão e continência (...)” (*in* “Mandado de Segurança (...)”, Malheiros, São Paulo: 1998, p. 100).

Em razão disso, não incidente a hipótese prevista no art. 103 do CPC.

6. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios) justifica a necessidade do requerimento apresentado, porquanto “*tais intrincadas operações financeiras supra listadas evidenciam a provável ocorrência de inúmeros delitos graves, a afetar tanto o interesse público quanto o coletivo e individual dos que operam com a entidade requerida. Resta patente a possível ocorrência de crime de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, previsto na Lei n. 9.613/1998, crime contra a ordem tributária, consistente na sonegação de tributos, regido pela Lei n. 8.137/1990, art. 2º, inc. I e II, além da provável prática dos crimes de apropriação indébita e estelionato, previsto nos arts. 168 e 171 do Estatuto Penal*” (fl. 51).

7. Da fundamentação posta no Requerimento n. 1.476/2005, constata-se o interesse especial da CPMI em investigar “*as transações realizadas em favor de fundos exclusivos da Prece Previdência Complementar, bem como a atuação de seus administradores, no período de outubro de 2002 a outubro de 2003*” (fl. 49).

Assim, neste exame prefacial, não vislumbro a alegada falta de fundamentação suscitada pela impetrante, tão pouco a ausência de conexão entre as irregularidades verificadas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e as operações financeiras dos fundos de pensão ou os negócios particulares que ensejaram a quebra de sigilo da impetrante.

8. Cumpre esclarecer que, em casos similares ao presente *mandamus*, têm-se reconhecido, com apoio na jurisprudência desta Corte, que a Comissão Parlamentar de Inquérito não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem a fatos ilícitos ou irregulares, desde que conexos à causa determinante da criação da CPMI. Nesse sentido, MS 25.721-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 19-12-2005; MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16-12-2005; MS 25.725-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 12-12-2005; MS 25.716-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ* de 16-12-2005.

9. Diante da ausência de elementos que apontem para a ilegalidade do ato impugnado, não há como acolher a alegação de sua arbitrariedade.

10. Pelo exposto, **indefiro** a liminar pleiteada.

11. Registre-se, por fim, que a impetrante deverá providenciar, em 15 dias, a **juntada** dos atos constitutivos com indicação de seu(s) representante(s) legal (is), bem como, se necessário, a regularização de sua representação processual, sob pena de indeferimento da inicial (art. 37 c/c o art. 267, I, do CPC).

12. Abra-se vista a douta Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 3 de janeiro de 2006.

Ministra Ellen Graie, Vice-Presidente (art. 37, I, do RISTF).

MANDADO DE SEGURANÇA 25.750 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrante: Novinvest Corretora de Valores Mobiliários Ltda. — Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 1º-4-2006

Publicação no *DJ*: 10-4-2006, p. 9

Petição/STF n. 41.990/2006

Liminar — Alcance — Quebra dos sigilos bancário e fiscal — Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios).

1. Eis as informações prestadas pelo Gabinete:

Novinvest Corretora de Valores Mobiliários Ltda., alega que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios) está descumprindo a medida liminar — cópia anexa — concedida por Vossa Excelência. Consigna a divulgação dos respectivos dados e requer que a Comissão seja oficiada para retirar do relatório final, antes da votação a ser realizada no dia 4 de abril de 2006 — terça-feira —, os mencionados dados, ficando sujeita, em caso de desobediência, às penas da lei.

Registo a remessa do processo à Procuradoria-Geral da República.

2. Deferi a medida acauteladora, fazendo-o nos seguintes termos:

Sigilos bancário e fiscal — Divulgação dos dados — Sítios na internet — Improriedade — Liminar deferida.

1. A impetrante insurge-se contra a divulgação de dados relativos à quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico por integrante da CPMI dos Correios, por meio da Agência Câmara, segundo noticiado no sítio eletrônico www.valoronline.com.br. Evoca as normas de regência da matéria, especialmente o disposto na Lei Complementar n. 105/2001. Informa que foram veiculadas informações sigilosas, a elas tendo acesso a imprensa. Aponta não só o desrespeito à guarda do que levantado, como também os riscos a que submetido, porquanto, evidenciadas as respectivas situações financeiras, passa a ser alvo da violência urbana. Pleiteia a concessão de medida acauteladora que faça cessar tal prática, vindo-se após a confirmá-la no julgamento final do mandado de segurança. Ao processo anexou documentos de folhas 17 a 27.

2. A Constituição Federal revela como regra a privacidade. A quebra do sigilo das correspondências, da comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas afigura-se como exceção que, voltada ao êxito de investigação criminal ou instrução processual penal, há de ser implementada a partir de ordem judicial, sendo certo que as comissões parlamentares de inquérito detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais — artigo 5º, inciso XII, e 58, § 3º, do Diploma Maior. Nesse contexto, conclui-se que os dados aludidos possuem destinação única e, por isso mesmo, devem ser mantidos sob reserva, não cabendo divulgá-los. A Lei Complementar n. 105/2001 surge no campo simplesmente pedagógico, no campo pertinente à explicitação do que já decorre da Lei Fundamental. O sigilo é afastável, sim, em situações excepcionais, casos em que os dados assim obtidos ficam restritos ao processo investigatório em curso.

3. Defiro a medida acauteladora pretendida, determinando ao Órgão impetrado que faça cessar a divulgação de dados a que teve acesso mediante a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante.

4. Solicitem-se informações.

5. Contando o processo com o pronunciamento da impetrada, colha-se o parecer do Procurador-Geral da República.

6. Publique-se.

É dado concluir que os elementos decorrentes da quebra dos sigilos bancário e fiscal não de permanecer envelopados, servindo, sim, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios) para análise e conclusões a respeito, sem que, mediante relatório, os dados sejam tornados públicos. Uma coisa é contar com relatório até mesmo conclusivo quanto ao envolvimento da requerente a partir das informações levantadas; algo diverso é estampá-las a ponto de abrir, em relação a elas, o acesso em geral.

3. Oficiem à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, dando conhecimento do alcance da liminar deferida. Então, o Órgão adotará as medidas próprias, sem a publicidade dos dados.

4. Publiquem.

Brasília, 1º de abril de 2006.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.812 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Paulo Tarciso Okamoto — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 17-2-2006

Publicação no *DJ*: 23-2-2006, p. 12

1. Este mandado de segurança, originalmente de minha relatoria, foi impetrado por Paulo Tarciso Okamoto, contra ato do Presidente da **CPI dos Bingos** (Req. n. 317/05) que lhe determinou a transferência dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, e teve o pedido de liminar deferido pelo **Min. Nelson Jobim** em 27-1-2006 (fl 128), nos termos do artigo 13, VIII, do RISTF, sob fundamento de que “*o requerimento impugnado não apresenta a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (...)*”, à medida que fundamentada “*(...) em notícias veiculadas em matérias jornalísticas (...)*”, sem a indicação de fato que lhe “*(...) delimite o período de abrangência (...)*”. Ressalvou a decisão, ao final, ter deferido a liminar em face da motivação apresentada, “*(...) que poderá ser reexaminada com a chegada das informações*”.

Vieram-me, agora, conclusos os autos, com as informações prestadas pela autoridade coatora (Vol. 1, fls. 175/251), e com a nova petição do impetrante (Vol. 2, fls. 254/294).

2. A jurisprudência firmada pela Corte, ao propósito do alcance da norma prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, já reconheceu a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito o poder de decretar quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, desde que o faça em ato devidamente fundamentado, relativo a fatos que, servindo de indício de atividade ilícita ou irregular, revelem a existência de causa provável, apta a legitimar a medida, que guarda manifestíssimo **caráter excepcional** (**MS n. 23.452/RJ**, Rel. Min. **Celso de Mello**; **MS n. 23.466/DF**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**; **MS n. 23.619/DF**, Rel. Min. **Octavio Gallotti**; **MS n. 23.639/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello**; etc.).

Não é lícito, pois, a nenhuma delas, como o não é sequer aos juízes mesmos (CF, art. 93, IX), afastar-se dos requisitos constitucionais que resguardam o direito humano fundamental de se opor ao arbítrio do Estado, o qual a ordem jurídica civilizada não autoriza a, sem graves razões, cuja declaração as torne suscetíveis de controle jurisdicional, devassar registros sigilosos alheios, inerentes à esfera da vida privada e da intimidade pessoal.

Do Requerimento impugnado de n. 317/05 (fls. 30-31) e do depoimento do impetrante (fls 41/113), ora complementados pelas informações e novos documentos juntados, neste juízo ainda prévio e sumário de análise, a *motivação* do ato impugnado (a) aparece revestida de razoabilidade jurídica, porquanto denota certo *nexo lógico* (b) entre a quebra de sigilos pretendida e o objeto da CPI, que visa a apurar o uso de casas de jogos para a prática de crimes de lavagem de dinheiro, e no qual possam estar envolvidos parlamentares e/ou partidos políticos. É que, para a tarefa, se faz deveras necessário identificar e rastrear a origem e o caminho de recursos utilizados por quem supostamente se tenha envolvido em operações financeiras submissas a controle de órgãos públicos investidos dessa competência.

Das informações consta, em relação a tais operações, ditas *vigiadas*, que o COAF/MF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda teria apresentado à Comissão o Relatório n. 5.490, com o registro de movimentação financeira do impetrante, a qual, da ordem de R\$ 93.0000,00, sugeriria, segundo aquele Conselho, “*triangulação*” entre ele — Okamoto —, o PT e o Presidente da República.

Releva notar que ao COAF — órgão com função de inteligência financeira, nos termos da Lei n. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), alterada pela LC n. 105/2001, e, mais recentemente, pela Lei n. 10.701/2003 — cumpre receber dos setores com órgão regulador próprio, como o Sistema Financeiro Nacional, o Bacen, a Susep, as Bolsas — CVM e os Fundos de Pensão, além dos demais segmentos cujas atividades são por ele regulamentadas (ex.: **bingos**, compra e venda de imóveis, “*factoring*”, jóias, pedras e metais preciosos, **loterias e sorteios**, e objetos de arte e antiguidades), *comunicação obrigatória, acerca de movimentações atípicas ou suspeitas, em especial sobre saques e depósitos em espécie, superiores a R\$ 10.000,00, que possam ser indícios de operações ilícitas (corrupção, lavagem de dinheiro e sonegação, entre outras)*, a partir da comparação do perfil e histórico das pessoas e/ou empresas envolvidas, devendo repassá-las, quando seja devido, ao Ministério Público, à Polícia Federal, a órgãos governamentais e ao Poder Judiciário. Não há, porém, nos autos, cópia desse relatório.

A autoridade informa, ainda, que a Comissão teria recolhido os seguintes indícios: **a)** o depoimento de Rogério Buratti, no âmbito da CPI, e do qual se extrai que a última campanha do Presidente teria contado com recursos oriundos de *bingos e máquinas de caça-níqueis em São Paulo e no Rio de Janeiro*; **b)** a confirmação do impetrante, ao depor, de que participou da coordenação dessa campanha; **c)** a assertiva, no depoimento de Paulo de Tarso Venceslau, ex-Secretário de Finanças da Prefeitura de São José dos Campos, de que, na gestão da prefeita petista Ângela Guadagnin, o impetrante, conquanto não ocupasse cargo algum no Partido, era uma espécie de “*arrecadador*” de verbas, com amplo acesso à lista de fornecedores de Prefeituras comandadas por petistas, tendo até defendido interesses da empresa de consultoria CPEM, por meio da qual — supõe — o PT arrecadava recursos de campanha; **d)** a extração do demonstrativo de contas do PT, submetido ao TSE, e relativo à concessão de possível “*empréstimo*” ao Presidente, no valor de R\$ 29.432,26, originários de contas bancárias que teriam recebido repasses do Fundo Partidário, evidenciando uso de dinheiro público, sem encargos (juros), para operação não permitida (empréstimo) a membro de seus quadros; **e)** reconhecimento, pelo impetrante, ao depor, de que pagou a dívida do Presidente (cuja existência foi por este e pelo PT negada, até então), no exato valor que houvera sido apontado, em razão da antiga amizade que os unia, sem nunca disso ter-lhe dado ciência; a obrigação — declarou — foi quitada em espécie, por meio de 04 parcelas de diferentes valores, com numerário *sacado de contas bancárias de sua titularidade*, em diferentes datas e praças, por orientação do Sr. Delúbio Soares, que teria descartado, por razões contábeis, a possibilidade de depósito em cheque ou de transferência eletrônica; **f)** a notícia, constante do aludido relatório do COAF, de que o impetrante, tesoureiro da campanha petista anterior (1989, conforme depôs), seria proprietário da “*Red Star*”, que forneceria *bótons* e outros itens ao PT, e teria o mesmo impetrante sido alçado, depois de coordenar a última campanha, ao cargo de Presidente do Sebrae, instituição que movimentaria considerável volume de recursos.

O caso, todavia, pede observações.

A primeira é que se exigem, ao lado dos requisitos da *motivação (a)* e da *pertinência temática* com o que se investiga (**b**), outros de não menor peso. Um deles é a *necessidade absoluta* da medida (**c**), no sentido de que o resultado por apurar não possa advir de nenhum outro meio ou fonte lícita de prova. Esta exigência é de justificação meridiana, suscetível de ser entendida por toda a gente, pela razão óbvia de que não se pode sacrificar direito fundamental tutelado pela Constituição — o direito à intimidade —, mediante uso da medida drástica e extrema da quebra de sigilos, quando a existência do fato ou fatos sob investigação pode ser lograda com recurso aos meios ordinários de prova. Restrições absolutas a direito constitucional só se justificam em situações de absoluta excepcionalidade.

O outro requisito é a existência de *limitação temporal* do objeto da medida (d), enquanto predeterminação formal do período que, constituindo a referência do tempo provável em que teria ocorrido o fato investigado, seja suficiente para lhe esclarecer a ocorrência por via tão excepcional e extrema. E é não menos cristalina a racionalidade desta condição decisiva, pois nada legitimaria **devassa ilimitada** da vida bancária, fiscal e comunicativa do cidadão, debaixo do pretexto de que Comissão Parlamentar de Inquérito precise investigar fato ou fatos específicos, que são sempre situados no tempo, ainda quando de modo só aproximado. Ou seja — para que se não invoque nenhuma dúvida ao propósito —, a Constituição da República não tolera devassa ampla de dados da intimidade do cidadão, quando, para atender a necessidade legítima de investigação de ato ou atos ilícitos que lhe seriam imputáveis, basta seja a quebra de sigilos limitada ao período de tempo em que se teriam passado esses mesmos supostos atos. Que interesse jurídico pode enxergar-se na revelação de dados íntimos de outros períodos?

Só a concorrência de todos esses requisitos autoriza, perante a ordem constitucional, à luz do princípio da proporcionalidade, a prevalência do interesse público, encarnado nas deliberações legítimas de CPI, sobre o resguardo da intimidade, enquanto bem jurídico e valor essencial à plenitude da dignidade da pessoa humana.

Ora, a segunda observação está em que o Requerimento n. 317/05, cuja aprovação levou à ordem de quebra dos sigilos tem justificação específica, sem nenhuma referência direta nem indireta ao histórico de outros fatos, só agora apontados pela autoridade nas informações que prestou. Veja-se-lhe o teor:

“Nos termos do disposto no § 3º do art. 58 da Constituição Federal e da Lei 1.579/52, bem como nos dispositivos regimentais aplicáveis à espécie, requero a transferência dos sigilos fiscal, bancário e telefônico do presidente do Sebrae, Senhor Paulo Okamoto.

Justificação

Já se sabe que o esquema operado por Marcos Valério, chamado de Valerioduto, possui braços em diversos setores da Administração Pública. Nesse cenário, a *Folha de São Paulo* publicou matéria jornalística em agosto passado, na qual revela que a prestação de contas do Partido dos Trabalhadores, no ano de 2003, apresenta lançamentos contábeis que indicam a concessão de empréstimos a dirigentes do partido, entre eles o presidente Lula.

Não haveria problemas na operação se os recursos utilizados não fossem originários de contas bancárias que recebem repasses do Fundo Partidário. Portanto, tratam-se empréstimos pessoais sem juros concedidos com dinheiro público, o que é expressamente vedado pela lei que regulamenta o uso do fundo partidário. O partido justificou que o empréstimo tinha sido quitado pela [*sic*] amigo e procurador do presidente senhor Paulo Okamoto, atual presidente do Sebrae.

No entanto, as explicações prestadas pelo partido não foram convincentes, como atesta reportagem da Revista Istoé reproduzida a seguir:

“O relato explosivo de Duda (Mendonça) se somou à explicação pouco convincente do PT para justificar o empréstimo de R\$ 29,4 mil que apareceu nas contas do partido, em nome de Lula. Suspeita-se que a fatura tenha sido paga pelo valerioduto. O Planalto negou. Duas semanas depois, o amigo de Lula e presidente do Sebrae, Paulo Okamoto, alegou que eram despesas de Lula quando ainda presidia o PT e garantiu que pagou as despesas do próprio bolso, sem avisar nada ao

presidente. Mas o ministro Jaques Wagner negou tudo, dizendo que Lula nada devia ao partido. A história continua sem explicação.’

Além disso, a vinda de Okamoto a esta CPI não esclareceu as circunstâncias obscuras nas quais teria ocorrido a transação ilícita. A versão apresentada pelo senhor Paulo Okamoto é completamente inverossímil. Para honrar a dívida do presidente, Okamoto afirmou que teria sacado dinheiro em espécie da própria conta bancária e entregou diretamente o empréstimo por meio de depósito bancário ou transferência eletrônica nas contas do PT. Da mesma forma, não explicou por quê não fez apenas um depósito em vez de diversos saques em dinheiro para pagar a dívida. Okamoto, diz que começou a sacar o dinheiro um mês antes do pagamento da 1ª parcela da dívida e o guardava em casa.

Aqui nesta CPI, já apresentou uma outra versão, ao afirmar que sacou parte do dinheiro da conta bancária de sua esposa.

Esses são apenas alguns exemplos de uma história recheada de contradições, o que torna de fundamental importância a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico do senhor Paulo Okamoto.

Cabe ressaltar que o Sebrae, entidade presidida pelo senhor Paulo Okamoto, movimenta recursos da ordem de R\$ 900 milhões por ano. Ademais, existem denúncias de que os fundos de pensão dos servidores do Sebrae seriam administrado [sic] pela Global Previ, apontada como uma das favorecidas nos contratos dos fundos de pensão do governo.

Por todo o exposto, e dando seguimento às investigações capitaneadas por esta CPI, solicito a aprovação do presente requerimento” (Fls. 30-31).

Está claríssimo, portanto, que o móvel jurídico da quebra é, em síntese, a afirmada existência de concessão de empréstimos a dirigentes do partido, entre eles o Presidente da República, com recursos oriundos do Fundo Partidário e, como tal, ilícito, porque se trataria de dinheiro público (1), bem como a afirmação de que tal empréstimo teria sido quitado pelo impetrante, atual presidente do Sebrae, mas sob suspeita de que o teria sido com dinheiro alheio, seja proveniente do chamado “valerioduto”, seja do próprio Sebrae e “dos fundos de pensão” de seus servidores, administrados por empresa favorecida pelo governo (2). Nada mais.

Daí se vê logo, com não menor clareza, que se cuida, em substância, de dois fatos determinados (1 e 2), que teriam ocorrido em épocas certas e próximas.

É verdade que, sobre ambos, não consta que, embora protestasse e proteste por fazê-lo, o impetrante haja apresentado *sponte sua* nenhum extrato bancário capaz de lhe confirmar os saques, esclarecendo a *origem* que atribui ao dinheiro (saques de suas próprias contas), o que afastaria, ao menos em parte, suspeita de que tais valores tivessem sido recolhidos, pelas características (em dinheiro, e em datas e praças diversas), a terceiros, quicá ligados, em cadeia, ao crime de lavagem, para custear gastos de campanha.

Mas isso não elimina o juízo de que a Comissão podia, antes de recorrer ao expediente último da quebra, sobretudo do sigilo bancário, ter concedido prazo ao ora impetrante para que fizesse prova cabal da origem lícita dos recursos com que teria pago o empréstimo. Não consta que o concedeu.

A terceira observação é que, em se tratando da acusação de fatos determinados, com datas certas, era mister que a Comissão fixasse o período de tempo dos dados cujo sigilo deveria ser levantado ou transferido. É que, sem tal delimitação temporal, a quebra abrangeria toda a vida bancária e fiscal — e, até, telefônica, cuja pertinência com o objeto da investigação não parece muito nítida —, transformando-se numa devassa ampla, inútil, impertinente e inconcebível!

Por fim, outra petição do impetrante (juntada às fls. 254/294) reforça as observações e notícia, como fato novo, contra o qual também se insurge, suposto cancelamento do Requerimento aqui impugnado, o qual teria sido substituído por outro, s/n., da autoria do Senador Antero Paes de Barros, e cuja cópia fez juntar. Não encontro, porém, nos autos, cópia de nenhuma ata de sessão da Comissão que o haja aprovado, razão por que, à míngua de certeza a respeito, nada fica por apreciar a esse título, neste processo, cujo pedido não pode ser aditado, nem alargada a base empírica da lide. Se outro requerimento foi aprovado, o impetrante deve, querendo, rebelar-se contra ele em via autônoma, não nestes autos.

Mas tem razão o impetrante, quando insiste na falta de fixação do período em que se devam dar as ditas transferências de sigilo. E isto basta por sustentar a tutela provisória que lhe deu o Presidente da Corte.

3. Do exposto, mantenho a decisão de deferimento da liminar.

Já tendo sido prestadas as informações, à douta Procuradoria-Geral da República. Publique-se. Int.

Brasília, 17 de fevereiro de 2006.

Ministro Cezar Peluso, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.832 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrantes: São Paulo Corretora de Valores Ltda. e Jorge Ribeiro dos Santos —
Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 14-2-2006

Publicação no *DJ*: 20-2-2006, p. 58

Pretendida interdição de uso, por membros de CPI, de dados sigilosos a que tiveram acesso. Inviabilidade. Postulação que também objetiva vedar o acesso da imprensa e de pessoas estranhas à CPI à inquirição do impetrante. Inadmissibilidade. Inaceitável ato de censura judicial. A essencialidade da liberdade de informação, especialmente quando em debate o interesse público. A publicidade das sessões dos órgãos do Poder Legislativo, inclusive das CPIs, como concretização dessa valiosa franquia constitucional. Necessidade de dessacralizar o segredo. Precedentes (STF). Pedido de reconsideração indeferido.

Trata-se de pedido de reconsideração (fls. 40/41) que objetiva, alternativamente, (a) seja determinado, aos membros da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, quando da inquirição do Senhor Jorge Ribeiro dos Santos, que não revelem os dados sigilosos a que os congressistas tiveram acesso, ou, então, (b) seja ordenada, a essa mesma CPMI, a realização de sessão reservada, para a tomada de depoimento do mencionado impetrante, “(...) com acesso vedado à imprensa, limitando-se o fluxo de pessoas na sessão à presença dos integrantes da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, do depoente e de seu defensor, justamente para se assegurar o sigilo dos dados e informações da São Paulo Corretora (...)” (fl. 41 — grifei).

Indefiro o pedido de reconsideração, eis que o eventual acolhimento do pleito — objetivando a interdição de uso, pelos integrantes da CPMI em questão, dos dados

sigilosos pertinentes à São Paulo Corretora de Valores Ltda. —, **além de tornar inócua** a quebra de sigilo (que **teria sido legitimamente** determinada pela referida CPMI), **importaria em clara (e indevida) restrição** ao poder investigatório desse órgão parlamentar.

Por sua vez, **e no que concerne ao outro pedido** formulado por um dos impetrantes, **também entendo não competir**, ao Poder Judiciário, **sob pena de ofensa** ao postulado da separação de Poderes, **substituir-se**, indevidamente, à CPMI/Correios **na formulação** de um juízo — **que pertence**, exclusivamente, **à própria** Comissão Parlamentar de Inquérito — **consistente em restringir a publicidade da sessão** a ser por ela realizada, **em ordem a vedar** o acesso, a tal sessão, **de pessoas estranhas** à mencionada CPMI, **estendendo-se** essa mesma proibição a jornalistas, **inclusive**.

Na realidade, a postulação em causa, **se admitida, representaria** claro (e **inaceitável**) ato de censura judicial à publicidade e divulgação das sessões dos órgãos legislativos em geral, **inclusive** das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Não cabe, ao Supremo Tribunal Federal, **interditar o acesso dos cidadãos** às sessões dos órgãos que compõem o Poder Legislativo, **muito menos privá-los** do conhecimento dos atos do Congresso Nacional e de suas Comissões de Inquérito, **pois**, nesse domínio, **há de preponderar** um valor maior, **representado** pela exposição, **ao escrutínio público**, dos processos decisórios e investigatórios **em curso** no Parlamento.

Não foi por outra razão que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal — **apoian-do-se** em valioso precedente histórico **firmado**, por esta Corte, em 5-6-1914, **no julgamento do HC 3.536**, Rel. Min. **Oliveira Ribeiro (Revista Forense**, vol. 22/301-304) — **não referendou**, em data **mais recente** (18-3-2004), **decisão liminar**, que, **proferida no MS 24.832-MC/DF**, havia impedido o **acesso** de câmeras de televisão e de particulares em geral **a uma determinada sessão de CPI**, em que tal órgão parlamentar **procederia à inquirição** de certa pessoa, **por entender** que a liberdade de informação (**que compreende tanto** a prerrogativa do cidadão **de receber** informação **quanto** o direito do profissional de imprensa **de buscar e de transmitir** essa mesma informação) **deveria preponderar** no contexto **então** em exame.

Não custa rememorar, neste ponto, **tal como decidi no MS 24.725-MC/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello (Informativo/STF n. 331)**, **que os estatutos do poder**, numa República **fundada** em bases democráticas, **não podem privilegiar o mistério**.

Na realidade, **a Carta Federal**, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), **enunciou** preceitos básicos, **cujá compreensão** é essencial à caracterização da ordem democrática **como um regime do poder visível**, ou, **na lição expressiva de Bobbio (“O Futuro da Democracia”**, p. 86, 1986, Paz e Terra), **como “um modelo ideal do governo público em público”**.

A Assembléia Nacional Constituinte, em momento de **feliz inspiração**, **repu-diou** o compromisso do Estado **com o mistério e com o sigilo**, que fora tão fortemente realçado **sob a égide autoritária** do regime político anterior (1964-1985), **quando** no desempenho de sua prática governamental.

Ao dessacralizar o segredo, a Assembléia Constituinte **restaurou** velho dogma republicano e **expôs** o Estado, **em plenitude**, ao princípio democrático **da publicidade**, convertido, em sua expressão concreta, **em fator de legitimação** das decisões e dos atos governamentais.

É preciso não perder de perspectiva que a Constituição da República **não privilegia o sigilo**, **nem** permite que este se transforme em **“praxis”** governamental, **sob pena** de grave ofensa ao princípio democrático, **pois**, consoante **adverte Norberto Bobbio**, em lição magistral sobre o tema (**“O Futuro da Democracia”**, 1986, Paz e Terra),

não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, *espaço possível reservado ao mistério*.

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que a **exigência de publicidade** dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado **traduz** consequência que resulta de um princípio essencial a que a **nova** ordem jurídico-constitucional **vigente** em nosso País **não permaneceu indiferente**.

O novo estatuto político brasileiro — **que rejeita** o poder que oculta e **que não tolera** o poder que se oculta — **consagrou a publicidade** dos atos e das atividades estatais como expressivo **valor** constitucional, **incluindo-o**, tal a magnitude desse postulado, **no rol** dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais, **como o reconheceu**, em julgamento plenário, o Supremo Tribunal Federal (**RTJ 139/712-713**, Rel. Min. **Celso de Mello**).

Impende assinalar, ainda, que o **direito de acesso** às informações de interesse coletivo ou geral — **a que fazem jus** os cidadãos e, também, os meios de comunicação social — **qualifica-se como instrumento viabilizador** do exercício da **fiscalização social** a que estão sujeitos os atos do poder público.

Ao examinar pretensão **idêntica** à ora deduzida **nesta** sede mandamental, **quando** do julgamento plenário do **MS 23.639/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello (RTJ 177/229-240)**, **tive o ensejo** de destacar, **a propósito** do tema, **o que se segue**:

“**Não vejo**, contudo, **como determinar** à **CPI/Narco tráfico** **que se absteinha de divulgar dados ou registros sigilosos**, pois **não posso presumir** que um órgão estatal **vá transgredir** as leis da República, **notadamente** em face da circunstância de que a atividade estatal reveste-se da presunção *juris tantum* de legitimidade e de fidelidade ao ordenamento positivo.

Situações anômalas, inferidas de **suposta** infringência das normas legais, **não podem** ser imputadas, **por simples presunção**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no âmbito das Casas do Congresso Nacional, **especialmente** se o impetrante — sem qualquer suporte probatório idôneo — **não é capaz** de demonstrar que o órgão ora apontado como coator **vá divulgar, sem justa causa**, o conteúdo das informações sigilosas **a que legitimamente teve acesso**.”

Em suma: são estas as razões **que me levam a indeferir** o pedido de reconsideração de fls. 40/41.

Transmita-se, à Presidência da CPMI dos Correios, **cópia** da presente decisão, **em complementação** ao Ofício de fl. 37.

Publique-se.

Brasília, 14 de fevereiro de 2006 (**23:45h**).

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.885 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Sebastião Afonso Viana Macedo Neves — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI dos Bingos)

Julgamento: 16-3-2006

Publicação no *DJ*: 24-3-2006, p. 61

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo senador Sebastião Afonso Viana Macedo Neves, contra a Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos, que, instaurada no Senado Federal para apurar “*utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado*”, estaria exorbitando de seus poderes ao entrar a investigar outros fatos, sem nenhuma prova prévia de conexão com o fato determinado que lhe justificou a instauração.

O impetrante invoca direito líquido e certo, que consistiria na prerrogativa parlamentar de exigir se atenha a Comissão ao seu objeto formal, e enumera outros fatos que, sem nenhum liame aparente com tal objeto, estariam sendo investigados, o que evidenciaria desvio de finalidade, na forma de abuso de poder, na atuação da CPI, que não alterou, como podia fazê-lo, o objeto original.

E releva o Requerimento n. 52/06, aprovado na data de ontem, para inquirição de Francenildo Santos Costa, cuja entrevista demonstraria que se trata de pessoa simples que se propõe a fazer afirmações constrangedoras sobre a vida íntima de pessoas ligadas ao governo, concorrendo para sua desestabilização política ou antecipação da campanha eleitoral.

Em caráter liminar, pede sejam suspensas diligências que desbordem do fato objeto da CPI, em particular sobre temas que discrimina e a cujo respeito já teria a Comissão estendido investigação, ou sejam suspensas diligências impertinentes e abusivas, como seria o caso do Requerimento n. 52/06.

2. É caso de liminar.

Neste juízo prévio e sumário, a *cognitio* é, por definição, superficial e provisória, porque se atém à estima de dados unilaterais, ante o caráter de urgência da tutela pretendida.

Nessa perspectiva, não parece desarrazoada a afirmação da existência de direito líquido e certo do impetrante, enquanto diz com o exercício de prerrogativa parlamentar tendente a, como membro de Comissão Parlamentar de Inquérito, conter-lhe as atividades nos limites constitucionais do fato determinado que lhe justificou a criação (art. 58, § 3º, da Constituição da República), sob pena de comprometimento de sua eficácia como órgão específico de fiscalização do Parlamento.

Escusaria advertir que, se se perde CPI na investigação de fatos outros que não o determinado como seu objeto formal, configuram-se-lhe desvio e esvaziamento de finalidade, os quais inutilizam o trabalho desenvolvido, afrontando a destinação constitucional, que é a de servir de instrumento poderoso do Parlamento no exercício da alta função política de fiscalização. Nenhum parlamentar pode, sem descumprimento de dever de ofício, consentir no desvirtuamento do propósito que haja norteado a criação de CPI e na conseqüente ineficácia de suas atividades.

Conquanto sejam públicos e notórios alguns episódios narrados na inicial, os quais revelariam dispersão dos trabalhos da CPI na investigação de fatos que, à mínima de prova prévia de conexão, não guardariam vínculo algum com o objeto formal da chamada CPI dos Bingos, seria excessivo impor, nesta sede, sem audiência da autoridade tida por coatora, limitação genérica às atividades da CPI.

Mas é força convir em que, a levar a sério, como se deve, a justificação mesma do Requerimento n. 052/06, não se encontra nenhum fato que, já provado, fora suscetível de se reputar conexo com o objeto formal da CPI, pois seus termos, sobre apoiarem-se basicamente em reportagens, aludem a supostos ilícitos que, não obstante possam fundamentar e legitimar a criação de outras tantas CPIs, em nada entendem com o fato determinado a que deve ater-se a Comissão já criada. Eventual partilha de dinheiro, em certo local, não tem por si presunção alguma de que estaria ligada a uso de casas de bingo para a prática de crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. Doutra modo, qualquer notícia ou reportagem sobre corrupção poderia ser

abrangida como alvo dessa CPI, a qual se transformaria numa Comissão Geral de Investigação da República, ou reviveria órgão análogo de épocas de autoritarismo.

Observe-se — e isto é de toda relevância e, de certo modo, decisivo na resposta ao pedido de liminar — que a “*Justificação*” do Requerimento n. 052/06 não faz menção alguma à possibilidade de que a referida testemunha conheceria a origem do dinheiro que, alegadamente, teria sido distribuído na casa de que se cuida. Noutras palavras, seu depoimento em nada ajudaria a esclarecer ou provar a suposição de que seria dinheiro oriundo de casas de jogo! E é o que se presume à condição cultural e ao próprio trabalho que a testemunha desempenharia no local apontado.

E nem precisaria notar que outros fatos, ainda que censuráveis do ponto de vista dos costumes ou da moral social, à medida que só respeitam à vida privada das pessoas, não podem, sequer em tese, ser objeto de CPI, porque a esta só é dado investigar assunto sobre o qual tenha competência legislativa o Parlamento. Vida e negócios privados, enquanto tais, sem vínculo com interesse coletivo, esses não entram na competência legislativa do Parlamento e, portanto, estão fora do alcance de CPI.

Daí, em resumo, diante do risco de desvio de finalidade e de comprometimento da função da CPI, de que faz parte o impetrante, coexistirem os requisitos para tutela provisória, cuja concessão não impedirá que, seja outra a decisão final, possa a CPI realizar a diligência que, à primeira vista, parece como impertinente com seu objeto formal. Nem, muito menos, que os mesmos fatos possam justificar a criação de outra ou outras CPIs.

3. Do exposto, concedo, em parte, liminar, para suspender, até julgamento final da causa, a inquirição do Sr. Francenildo Santos Costa.

Comunique-se incontinenti à autoridade, requisitando-lhe informações.

Publique-se. Int..

Brasília, 16 de março de 2006 (13h06).

Ministro Cezar Peluzo, Relator.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.908 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Eros Grau

Impetrante: Paulo Tarciso Okamoto — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 27-3-2006

Publicação no *DJ*: 31-3-2006, p. 43

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Paulo Tarciso Okamoto, com pedido de medida liminar, em que é apontada como autoridade coatora a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal criada pelo Requerimento n. 245/04, denominada “CPI dos Bingos”.

2. O ato reputado ilegal consiste no Requerimento n. 038/06, aprovado pela Comissão em sessão ordinária realizada no dia 15 de março de 2006, que tem por objeto a **acareação** do impetrante com o Sr. Paulo de Tarso Venceslau.

3. O Ofício n. 149/06 [fl. 111], por sua vez, determinou a convocação do impetrante para **prestar depoimento**, no próximo dia 28 de março, às 11:00 horas.

4. O impetrante alega que a autoridade coatora desrespeitou decisão colegiada da Comissão, visto que a aprovação do Requerimento n. 038/06 compreende determinação diversa da contida no ato convocatório.

5. Sustenta que a acareação não tem nenhuma utilidade para a investigação em curso, faltando motivação ao Requerimento n. 038/06, que excede o objeto da CPI.

6. Ressalta que não há pontos divergentes sobre fatos comuns ou circunstâncias relevantes constantes dos depoimentos do impetrante e do Sr. Paulo de Tarso Venceslau, elementos fundamentais à acareação, nos termos do disposto no art. 229 do CPP.

7. Destaca que, na mesma sessão em que o ato coator foi aprovado, os membros da CPI negaram requerimento formulado pelo Senador José Jorge, que visava à convocação do impetrante para novo depoimento.

8. Requer, liminarmente, a “suspensão do ato que aprovou o Requerimento n. 038/06, cujo objeto é a acareação entre o impetrante e o Sr. Paulo de Tarso Venceslau”, confirmando-se a medida liminar, para a total anulação do ato.

9. É o relatório. Decido.

10. A concessão de medida liminar em mandado de segurança pressupõe a coexistência da plausibilidade do direito invocado e do perigo de dano irreparável pela demora na concessão definitiva da ordem.

11. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm o poder de investigação próprio das autoridades judiciárias [art. 58, § 3º, da CB/88]. Sujeitam-se, pois, não só ao dever de motivação previsto no art. 93, IX, da Constituição do Brasil, como a todas as outras causas de nulidade aplicáveis às decisões de cunho judicial. Por todos, transcrevo o seguinte precedente:

Mandado de segurança. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de roubo de cargas. Quebra do sigilo bancário, telefônico e fiscal. Necessidade de fundamentação do ato impugnado. Presença da probable cause. Denegação da ordem.

1. Se os atos judiciais são nulos quando destituídos de fundamentação (CF, artigo 93, IX), nulos também são os das CPIs, a quem o § 3º do artigo 58 da Constituição confere “os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias”. Precedentes.

2. O Tribunal já firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poder investigatório, ficando assentado que devem elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo.

3. Depoimento do impetrante e acareação com testemunha que o acusara de receptor. Coincidência com declarações de outra testemunha. Relatório da Polícia Federal. Causa provável ensejadora da quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico. Segurança denegada.” [MS n. 24.217, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 18-10-2002 — grifei]

12. Os poderes de investigação atribuídos às CPIs devem ser exercidos nos termos da legalidade.

13. A observância da legalidade é fundamental não apenas à garantia das liberdades individuais, mas à própria integridade das funções — função como dever-poder — das CPIs. Essas não detêm simples poder de investigar; antes, estão vinculadas pelo **dever** de fazê-lo, e de fazê-lo dentro dos parâmetros de legalidade. Vale dizer, a ordem jurídica atribui às CPIs o dever de investigar, sem contudo exceder as margens da legalidade. Em nenhum momento se justifica a afronta a ela, seja pelos investigados, seja por quem investiga.

14. No caso, há flagrante desvio de finalidade — e, por isso mesmo, afronta à legalidade. O Requerimento n. 038/06 visa à **acareação** [fls. 103/104] e o ato convocatório do Presidente da Comissão solicita a presença do impetrante para **prestar depoimento** [fl. 111], providência expressamente negada pelos membros da CPI na sessão realizada no último dia 15 de março [fls. 106/109].

15. Como afirmei em outra oportunidade, a forma — já ensinava Von **Jhering** — é irmã gêmea da liberdade. Ela, a liberdade, enquanto não contemplada em forma que lhe dê concreção no mundo do dever ser existirá apenas como abstração. A forma jurídica por ela assumida retrata a sua evolução no tempo histórico.

16. A expressão formal que, no caso, enseja a concreção da liberdade é traduzida no preceito constitucional que garante a ampla defesa aos acusados em geral, com os meios e recursos a ela inerentes, bem assim o dever de motivação das decisões de caráter judicial [art. 93, IX].

17. O *periculum in mora* restou plenamente evidenciado, haja vista a iminência da realização do depoimento para o qual convocado o impetrante.

Ante o exposto, **defiro parcialmente a medida liminar**, a fim de que o impetrante não seja compelido a prestar depoimento. Sua reconvocação para esse fim foi rejeitada pela CPI. Em caso de superveniente notificação para acareação, a Comissão Parlamentar de Inquérito deverá, na forma da lei, estabelecer os requisitos que permitam seja o impetrante colocado face a face com terceiro de modo que se possa atender, na sua plenitude, aos princípios do devido processo e do contraditório.

Intime-se a autoridade coatora para prestar informações no prazo do art. 1º, *a*, da Lei n. 4.348/64.

Comunique-se à autoridade coatora, **com urgência**.

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2006.

Ministro Eros Grau, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.923 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrantes: José Roberto Leal de Carvalho, Marcos Augusto Perez e Luís Justiniano de Arantes Fernandes — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 3-4-2006

Publicação no *DJ*: 7-4-2006, p. 74

Cuida-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado por **José Roberto Leal de Carvalho, Marcos Augusto Perez e Luís Justiniano de Arantes Fernandes** contra a “Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos”.

Aduzem os impetrantes, em síntese, serem advogados do Sr. **Paulo Tarciso Okamoto** e pedem, tendo em vista fatos ocorridos em sessão de depoimento prestado por seu cliente perante a Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos, em 22-11-05 — onde teria sido tolhida a manifestação do primeiro impetrante, “*sem que o Presidente*

da Comissão adotasse qualquer medida com vistas a lhe garantir o pleno exercício das prerrogativas que tem” (fl. 3) —, a concessão de medida liminar, para que seja garantido “o pleno exercício, sem indevidas restrições, das prerrogativas profissionais inscritas nos incisos VI, a, VII, X, XI e § 2º do art. 7º da Lei n. 8.690/94”, em sessão de acareação, à qual foi convocado o seu cliente — marcada para o próximo dia 4-4-06 (amanhã).

Decido o pedido de liminar.

De fato, as manifestações constantes nas notas taquigráficas da sessão realizada em 22-11-05 (fls. 11/47) justificam o receio dos impetrantes.

Conforme se decidiu em precedente citado na impetração, “o *exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor — ou para submeter-se ao procedimento da acareação — traduz prerrogativa indisponível do Advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cerceado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbitrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato*” (MS 25.617-MC, desp., Celso de Mello, DJ de 3-11-05).

Assim, defiro o pedido de medida liminar para sejam resguardados os direitos previstos no artigo 7º da Lei 8906/94, observada a suspensão da eficácia da expressão “ou desacato” — constante no § 2º da norma referida — de acordo com o que decidido no julgamento da ADI 1127-MC (Pleno, Brossard, RTJ 178/67).

Brasília, 3 de abril de 2006.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 25.966 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Roberto Carlos da Silva Kurzweil — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 17-5-2006

Publicação no DJ: 22-5-2006, p. 23

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado por Roberto Carlos da Silva Kurzweil, contra ato do Presidente da CPI dos Bingos que, aprovando o Requerimento 17/2006, determinou a transferência de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Alega o impetrante, em resumo, que o requerimento em questão apenas reproduz as alegações constantes de dois requerimentos anteriores (n. 310/2005 e n. 10/2006), ambos objeto de outro mandado de segurança, em que, por falta de fundamentação do ato impugnado, lhe foi deferida liminar, ao depois estendida pelo Ministro Nelson Jobim, o qual determinou sustação da ordem de quebra expedida pela Comissão Parlamentar (cf. MS n. 25.762, DJ de 2 e 8 de fevereiro de 2006). Os argumentos do impetrantes podem ser sintetizados, para efeito deste breve relatório, em ausência de motivação do novo ato e falta de definição do período temporal que seria alcançado pela quebra dos sigilos.

2. É caso de liminar.

A jurisprudência firmada pela Corte, ao propósito do alcance da norma prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, já reconheceu a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito o poder de decretar quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, desde que o faça em ato devidamente fundamentado, relativo a fatos que, servindo de indicio de atividade ilícita ou irregular, revelem a existência de causa provável, apta a legitimar a medida, que guarda manifestíssimo **caráter excepcional** (MS n. 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello; MS n. 23.466/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MS n. 23.619/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti; MS n. 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello; etc.).

Não é lícito, pois, a nenhuma delas, como o não é sequer aos juízes mesmos (CF, art. 93, IX), afastar-se dos requisitos constitucionais que resguardam o direito humano fundamental de se opor ao arbítrio do Estado, o qual a ordem jurídica civilizada não autoriza a, sem graves razões, cuja declaração as torne suscetíveis de controle jurisdicional, devassar registros sigilosos alheios, inerentes à esfera da vida privada e da intimidade pessoal.

Como já afirmei noutro caso, em que se impugnava ato da mesma Comissão (MS n. 25.812, DJ de 23-2-06), quatro são os requisitos que devem estar presentes, de forma concomitante, para que se autorize a medida excepcional, quais sejam: (a) motivação do ato impugnado; (b) pertinência temática com o que se investiga; (c) necessidade absoluta da medida, no sentido de que o resultado por apurar não possa advir de nenhum outro meio ou fonte lícita de prova, e (d) limitação temporal do objeto da medida. A respeito deste requisito específico (d), ponderei na decisão liminar do mesmo caso:

“O outro requisito é a existência de *limitação temporal* do objeto da medida (d), enquanto predeterminação formal do período que, constituindo a referência do tempo provável em que teria ocorrido o fato investigado, seja suficiente para lhe esclarecer a ocorrência por via tão excepcional e extrema. E é não menos cristalina a racionalidade desta condição decisiva, pois nada legitimaria **devassa ilimitada** da vida bancária, fiscal e comunicativa do cidadão, debaixo do pretexto de que Comissão Parlamentar de Inquérito precise investigar fato ou fatos específicos, que são sempre situados no tempo, ainda quando de modo só aproximado. Ou seja — para que se não invoque nenhuma dúvida ao propósito —, a Constituição da República não tolera devassa ampla de dados da intimidade do cidadão, quando, para atender a necessidade legítima de investigação de ato ou atos ilícitos que lhe seriam imputáveis, basta seja a quebra de sigilos limitada ao período de tempo em que se teriam passado esses mesmos supostos atos. Que interesse jurídico pode enxergar-se na revelação de dados íntimos de outros períodos?”

(...)

“A terceira observação é que, em se tratando da acusação de fatos determinados, com datas certas, era mister que a Comissão fixasse o período de tempo dos dados cujo sigilo deveria ser levantado ou transferido. É que, sem tal delimitação temporal, a quebra abrangeria toda a vida bancária e fiscal — e, até, telefônica, cuja pertinência com o objeto da investigação não parece muito nítida —, transformando-se numa devassa ampla, inútil, impertinente e inconcebível!”

Noutro velho caso, a Corte já lembrara, em liminar concedida pelo Min. Sepúlveda Pertence:

“Instrumento de exercício das funções constitucionais do Congresso, CPI não é devassa” (MS n. 23.466/DF, DJ de 22-6-1999).

Ora, neste juízo prévio e sumário, observo desde logo, segundo o que consta dos autos, a falta absoluta daquele último requisito essencial (d), assim ao Requerimento n.

017/06 (fls. 50-53), como ao ato de sua aprovação (fl. 54), os quais nada dizem a respeito do período dos dados cujo sigilo deveria quebrado, o que basta, nesta sede, ao reconhecimento da razoabilidade jurídica do pedido, ao lado do risco evidentiíssimo de dano irreparável, ou de difícil reparação, enquanto supostos da tutela de urgência. Escusa, destarte, por ora, considerar os demais fundamentos da pretensão.

Esse foi um dos motivos por que esta Corte, em duas oportunidades, faz menos de três meses, impediu produzissem efeito requerimentos anteriores, aprovados, pela mesma Comissão, com igual teor e mareados do mesmo vício. Aliás, no mandado de segurança anterior, ajuizado pelo mesmo ora impetrante, contra ato da mesmíssima Comissão, em decisão datada de 21 de dezembro do ano transato, a Min. **Ellen Grace**, atendendo a uma das causas de pedir, determinara, ao requisitar as informações, que se certificasse “o período pretendido para a transferência dos dados bancários, fiscal e telefônico do impetrante” (MS n. 25.762, DJ de 1º-2-2006).

A menos que as informações provem outra coisa, admira, pois, que, ciente e advertida de tão clara exigência de ordem constitucional, não cuidasse a Comissão de, nos novos atos, objeto deste mandado de segurança, sanar tão grave e irremissível defeito, que compromete a legitimidade da transferência pretendida, sem que sobre pretexto para afetar que esta Corte embarace ou impeça investigações lícitas da CPI.

3. Do exposto, defiro a liminar, para suspender os efeitos da aprovação do Requerimento n. 17/2006, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos), que autorizou a transferência dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do impetrante, sem que possa usar desses dados, se eventualmente já obtidos, tudo até julgamento final deste mandado de segurança.

Solicitem-se informações. Após, vista à PGR.

Publique-se.

Brasília, 17 de maio de 2006.

Ministro Cezar Peluso, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 79.790 — SP

Relator originário: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Paciente: Fortunato Antônio Badan Palhares — Impetrantes: Waldemar Soares Lima Júnior e outros — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 23-11-1999

Publicação no DJ: 26-11-99, p. 137

1. Os fatos afirmados.

1.1. A intimação.

No dia **12 de novembro**, o Sr. Presidente da “Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico” expediu o Of. n. 859/99-Pres, dirigido ao Paciente.

Por esse meio, o Paciente foi intimado para, “na qualidade de testemunha, comparecer ao Fórum de Campinas no dia **17-11-99**, (...), às **19h30**, a fim de prestar depoimento sobre assuntos relacionados com as investigações a que procede (...) [a] Comissão” (fl. 20).

1.2. A internação.

Informa a inicial que, “na manhã do próprio dia 17/11 foi hospitalizado (...) e submetido a procedimento médico (...)” (fl. 03).

Observo que, embora conste da inicial que a hospitalização tenha ocorrido “na manhã do (...) 17/11 (...)”, a “Declaração”, firmada pelo Diretor Clínico da Casa de Saúde de Campinas (fl. 21), dá conta que o paciente “ficou internado (...) no período de 16 (...) a 17 de novembro de 1999 às 7:30 h.” !

1.3. O comparecimento.

Afirma a inicial que, “(...) logo após o (...) procedimento [médico], havia abdicado (...) do período de recuperação e repouso de que necessitava, a fim de atender ao chamamento da D. Comissão Parlamentar” (fl. 03).

Diz, mais, a inicial, que “(...) na data de ontem(), o Paciente (...) [permaneceu] no Palácio da Justiça de Campinas, a fim de depor (o que não se concretizou), das 14h30min até as 21h30min (...)” (fl.03).

Observo, desde logo, que o ofício do Sr. Deputado Presidente da CPI marcara o referido dia 17, “(...) às 19h30, (...)” para a tomada de depoimento e não às “14h30min”, hora em que o paciente teria comparecido ao Fórum!

1.4. Os adiamentos.

Leio na inicial:

“(...)

Ocorre que seu depoimento vem sendo adiado pela referida Comissão, **sem regular comunicação**, bem como sem expressa justificativa, a ponto de, na data de ontem, o Paciente ter permanecido no Palácio da Justiça de Campinas, a fim de depor (o que não se concretizou), das 14h30min até as 21h30min (...)” (fl.03).

Inconsistente essa afirmação.

A intimação foi para comparecimento “ao Fórum de Campinas no dia 17 (...) às 19h30” (Ofício de fl. 20).

O Paciente lá compareceu “(...) das 14h30min até as 21h30min, (...)” (fl. 03).

Não informa a inicial que tenha havido intimação para comparecimento em data anterior ao dia 17.

Não obstante isso, manifesta “(...) que seu depoimento vem sendo adiado pela referida Comissão, **sem regular comunicação**, bem como sem expressa justificativa (...)” !

Não ficam, assim, demonstrados os sugeridos adiamentos.

A Comissão deixou de ouvi-lo, por razões que lhe são próprias, no único dia para o qual teria sido intimado, a teor dos documentos da inicial.

1.5. A segunda internação.

Diz, mais, a inicial, que, no dia 18, “(...) o Paciente foi novamente hospitalizado (...)” (fl. 03).

Junta “Declaração” de que o Paciente “(...) impossibilitado de exercer quaisquer atividade no período mínimo de 3 (três) dias” (fl. 22).

Junta laudo de tomografia computadorizada (fls.21/24).

1.6. As declarações do Sr. Deputado Pompeo de Matos.

Por fim, o impetrante diz que o Senhor Deputado Pompeo de Matos, membro da Comissão tem “(...) alardeado na imprensa que o paciente seria preso”. (Fls. 03/04)

Leio na inicial, reprodução de notícia veiculada pelo *Correio Popular de Campinas*:

“(…) O médico Badan Palhares, (...), deverá depor na Comissão e poderá ter sua prisão temporária decretada na próximas horas, sob acusação de falsificar laudos” (fl. 04 e recorte de fl. 19).

1.7. A “prisão” de advogado e delegado de polícia.

Afirma a inicial que um advogado e um delegado de polícia já teriam sido presos pela Comissão.

Tal informação consta do jornal *Correio de Campinas* (fl. 19).

2. O temor.

A inicial diz que o paciente tem “(...) *fundado, (...) temor (...)*” (fl. 05) que a ameaça de prisão se concretize.

3. O pedido.

Requer a expedição de “*Salvo Conduto*”, “(...) *para que (...)* [o Paciente] (...) *possa, sem temor e risco de sua liberdade, comparecer e depor (...)*” (fl. 05).

4. Informações preliminares.

Despachei solicitando informações prévias (fl. 28). Foram prestadas pelo Presidente da Comissão (fls. 29 e segs.).

Sobre as prisões efetuadas, lê-se das informações:

“(…)

A forma com que se tem realizado prisões nos deslocamentos da CPI a outros estados é a forma como poderia, regularmente, ter sido feita a prisão em qualquer lugar **decretada por um Juiz de Direito**. Nos casos do Acre, Maranhão e, mais recentemente, Campinas/SP, o que tem ocorrido é que a CPI, com agilidade, apresenta suas provas aos órgãos competentes, requerendo ao Ministério Público que se manifeste e ao Juiz de direito que decrete a prisão.

Assim foram feitas as prisões na cidade de Campinas, (...)” (fl. 37).

Juntou os mandados de prisão relativos às prisões ocorridas no estado do Maranhão (fls. 45, 46 e 55).

E cópia das decisões referentes às prisões ocorridas na cidade de Campinas (fls. 64/66, 76/79 e 88/90).

5. A decisão.

5.1. As Comissões Parlamentares de Inquérito e a Prisão.

Têm as Comissões Parlamentares de Inquérito “(...) *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (CF, art. 58, § 3º).

No exercício desses poderes, tais Comissões devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal.

Leio na Constituição Federal:

Art. 5º (...)

(…)

LXI - ninguém será preso senão em *flagrante delicto* ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

Assim, somente em duas situações é admitida a prisão:

a) flagrante delicto;

b) ordem judicial.

A única exceção admitida é a relativa à “transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.

CPI não tem o poder de prisão.

O Tribunal, em Sessão Plenária, já decidiu ser exclusivo de membros do Poder Judiciário, salvo o estado de flagrância, a decretação de prisão (MS. 23.452, **Celso de Mello**).

Há outros precedentes (HC 71.279, **Celso de Mello**, HC 79.563, **Marco Aurélio**; HC 71.039, **Paulo Brossard**).

É evidente que, diante de flagrante delito, qualquer cidadão pode dar voz de prisão.

Observo, ainda, que o Tribunal já concedeu *habeas* para assegurar ao inquirido o direito de calar.

Leio na decisão do Min. **Pertence**, no HC 79.244:

“(...)

Nos processos judiciais, o Supremo Tribunal tem sido particularmente rigoroso na salvaguarda do direito do réu ou do indiciado em permanecer calado ou recusar-se a fornecer, de qualquer modo, prova que o possa incriminar (v.g., HC 77.135, Galvão, 8-9-98; HC 75.527, Moreira, 17-6-97; HC 68.929, Celso, 22-10-91, *RTJ* 149/494; RE 199.570, M. Aurélio; HC 78.808, 9-3-99).

A incidência da garantia contra a auto-incriminação nas investigações de CPI, em linha de princípio, é irrecusável (v.g., Nelson S. Sampaio, *Inquérito Parlamentar*, FGV, 1964, pp. 47 e 58).

(...)

(...) o Supremo Tribunal (...) assentou a pertinência ao inquérito parlamentar de um corolário da garantia contra a auto-incriminação, qual seja, a impunibilidade da declaração mendaz do acusado.”

A inicial afirma que “*é fundado o (...) temor do Paciente de que (...) [a prisão] ocorra, até porque, (...), um advogado e um delegado de polícia, que depuseram perante essa CPI (...) deixaram o local algemados (...)*” (fl. 05).

5.2. A resposta ao pedido de informações.

O Sr. Presidente da CPI demonstrou que as prisões, fonte do “temor” do paciente, foram decretadas por autoridade judiciária (fls. 64/66, 76/79 e 88/90).

As informações demonstram que a CPI está, no caso e em princípio, se conduzindo de acordo com as regras legais pertinentes e a jurisprudência do Tribunal.

De resto, havendo decretação de prisão por ordem de autoridade de 1º Grau (Juiz de Direito), o Supremo Tribunal Federal não é competente para conhecer de *Habeas Corpus*.

Inferido o pedido liminar.

Comunique-se ao Sr. Presidente da CPI.

Brasília, 23 de novembro de 1999.

Ministro Nelson Jobim, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 80.152 — SP

Relator originário: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Paciente: Fortunato Antônio Badan Palhares — Impetrantes: Tereza Nascimento Rocha Dóro e outros — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 2-5-2000

Publicação no *DJ*: 8-5-2000, p. 2

I. Os fatos afirmados.**1.1 A Primeira Intimação.**

Em 28 de abril, o Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico, expediu, via fax, o Ofício 1926/00-Pres.

Objetivo do fax:

— Intimar o Paciente para comparecer, em local determinado na cidade de Maceió/AL, no dia 2 de maio, terça-feira, às 15:00 horas, “(...) a fim de prestar depoimento sobre assunto relacionado com as investigações deste Órgão (...)” (fl. 10).

O Paciente alega que tomou conhecimento do fax na manhã de hoje, “(...) ao chegar em seu laboratório particular situado em Campinas (...)” (fl. 3).

1.2 A Segunda Intimação.

No dia 2 de maio, às 10:32 horas, o Sr. Presidente da CPI expediu novo fax (fl. 11).

Voltou a intimar o Paciente para comparecer no dia 3 de maio, quarta-feira, às 10:00 horas, no mesmo local e para o mesmo fim (fl. 11).

O Paciente foi, também, intimado por agentes da Polícia Federal (fls. 13 e 11).

Respondeu via fax.

Manifestou a impossibilidade do comparecimento e a necessidade de liberação por superior hierárquico (fl. 15).

Está subordinado à Superintendência da Polícia Científica do Estado de São Paulo.

2. O Temor.

O Paciente teme por sua liberdade (fl. 6).

Lê-se:

“(...) a ilegalidade consiste em estar aquela autoridade coatora pretendendo utilizar-se de procedimento arbitrário, ilegal e profundamente vexatório para o paciente, em caso de não comparecimento, qual seja a *condução coercitiva*.

Essa determinação de condução coercitiva é francamente ilegal, por conflitar com o comanda da lei já mencionada, que determina outro procedimento para os casos de não comparecimento: ‘a intimação será solicitada ao juiz criminal na localidade em que resida ou se encontre’. E a autoridade judiciária sim é que, analisando a situação e sopesando critérios de legalidade aos quais está também adstrita, determinará ou não essa condução coercitiva prevista no art. 218 do Código de Processo Penal.” (Fl. 6)

A mídia noticiou que, por ordem da Comissão, o Paciente seria conduzido coercitivamente (*Folha de São Paulo*, edição de 2 de maio de 2000; fls. 17/18).

3. O Direito.

No Habeas Corpus 79.790, afirmei:

“Têm as Comissões Parlamentares de Inquérito “(...) poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (CF, art. 58, § 3º).

No exercício desses poderes, tais Comissões devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal.

Leio na Constituição Federal:

Art. 5º (...)

(...)

LXI - ninguém será preso senão em *flagrante delicto* ou *por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente*, salvo nos casos de *transgressão militar* ou *crime propriamente militar*, definidos em lei;

Assim, somente em duas situações é admitida a prisão:

- a) flagrante delicto;
- b) ordem judicial.

A única exceção admitida é a relativa à ‘transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei’.

CPI não tem poder de prisão.

O Tribunal, em Sessão Plenária, já decidiu ser exclusivo de membros do Poder Judiciário, salvo o estado de flagrância, a decretação de prisão (MS. 23.452, **Celso de Mello**).

Há outros precedentes (HC 71.279, **Celso de Mello**, HC 79.563, **Marco Aurélio**; HC 71.039, **Paulo Brossard**).

É evidente que, diante de flagrante delicto, qualquer cidadão pode dar voz de prisão.” (Fl. 22)

Tem-se mais.

O Código de Processo Penal assegura à testemunha o direito de ser inquirida pelo juiz do lugar de sua residência.

Em caso de residir em outra localidade, a inquirição deve ser feita por Carta Precatória, mediante intimação das partes (art. 222).

Para tanto, o juiz deve fixar um prazo razoável para o cumprimento da precatória.

4. A Decisão.

A inicial afirma que o Paciente tem temor de ser preso (fl. 6).

É plausível o temor do Paciente.

A ameaça de prisão, pelo não-comparecimento, caracteriza coação.

O Paciente pretende ser ouvido em Campinas/SP (fl. 9).

O pedido encontra amparo legal (CPP, art. 222).

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (CF, art. 58, § 3º).

Tais poderes exercer-se-ão nos moldes dos procedimentos a que se submetem os juizes.

É garantia constitucional (CF, art. 5º, LIV).

Concedo liminar.

O Paciente poderá deixar de atender à intimação, nos termos que foi posta.

Não estará sujeito a medidas coercitivas.

Comunique-se ao Senhor Presidente da CPI.

Solicitem-se informações.

Após, vista à PGR.

Brasília, 2 de maio de 2000.

Ministro Nelson Jobim, Relator.

CPP:

“Art. 222. A testemunha que morar fora da jurisdição do juiz será inquirida pelo juiz do lugar de sua residência, expedindo-se, para esse fim, carta precatória, com prazo razoável, intimadas as partes.”

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 80.153 — AP

Relator originário: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Paciente: Margarete Salomão de Santana — Impetrantes: Mário Gonçalves de Menezes e outro — Coator : Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Julgamento: 4-5-2000

Publicação no *DJ*: 9-5-2000, p. 21

Trata-se de pedido de medida liminar em *habeas corpus* em que os impetrantes afirmam que a paciente está sofrendo coação por ato ilegal do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico, praticado ao intimá-la para depor como testemunha em audiência a ser realizada hoje, às 17h, desprezando o disposto no artigo 221 do Código de Processo Penal, visto que exerce o cargo de Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amapá; pedem seja assegurado à paciente o direito de ajustar previamente com os inquiridores o local, o dia e a hora para ser ouvida e, preventivamente, o direito de permanecer calada nas respostas que entender auto-incriminantes sem que seja, por essa razão, molestada na sua liberdade de locomoção (fls. 2/30). Junta documentos (fls. 31/53).

2. Os artigos 411, IX e parágrafo único, do Código de Processo Civil e 221 do Código de Processo Penal asseguram aos auditores dos Tribunais de Contas dos Estados o direito de serem inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados com a autoridade competente, quando arrolados como *testemunhas*. Precedente: Inq n. 1.504/DF, Min. **Celso de Mello**, in *DJ* de 28-6-99, p. 25.

3. O direito subjetivo público ao silêncio, perante qualquer autoridade, sobre matéria que possa levar o depoente à auto-incriminação, é assegurado pelo princípio inculcado no inciso LXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Precedente: HC n. 79.244, Min. **Sepúlveda Pertence**, in *DJ* de 6-5-99.

4. Ante o exposto, defiro a cautelar requerida para suspender a realização do depoimento da paciente, devendo outro ser marcado com observância do que dispõe o artigo 221 do Código de Processo Penal e bem assim para lhe assegurar o direito de permanecer em silêncio quanto às respostas às questões que possam implicar na sua auto-incriminação sem que, por essa razão, seja presa ou ameaçada de prisão.

Comunique-se com urgência, intime-se e requisitem-se as informações.

Brasília, 4 de maio de 2000.

Ministro Maurício Corrêa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 80.427 — PE

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Paciente: Angélica Lirola — Impetrante: Lúcio Jatobá — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Finor)

Julgamento: 8-9-2000

Publicação no *DJ*: 13-9-2000, p. 21

A ora paciente foi **convocada** a “*prestar depoimento*” (**fl. 06**), perante a CPI/Finor, no próximo dia 13 de setembro.

Sustenta-se, mediante rememoração de **lamentável** episódio ocorrido no âmbito da CPI/Sistema Financeiro (**prisão arbitrária** de ex-Presidente do Banco Central do Brasil, **paradoxalmente** motivada pelo exercício **legítimo** da prerrogativa constitucional contra a auto-incriminação), que esse fato, podendo **eventualmente** repetir-se perante a CPI/Finor, **justificaria** a concessão de salvo-conduto em favor da ora paciente, para evitar-lhe a prisão, **se se visse** na contingência de exercer, excepcionalmente, o direito de permanecer em silêncio, **quando** da prestação de seu depoimento — **seja** como testemunha, **seja** como indiciada — àquele órgão de investigação parlamentar.

Passo a apreciar o pedido de medida liminar. E, ao fazê-lo, **cumpre-me** destacar, desde logo, que **investigações legislativas não podem** ser liminarmente obstadas pela mera **conjectura** de que os integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito cometem abusos, **especialmente** se se considerar que os membros do Congresso Nacional **não desconhecem**, na linha da **jurisprudência constitucional** firmada pelo Supremo Tribunal Federal, que indiciados **ou** testemunhas — **mesmo** tratando-se de depoimento perante **CPI (Nelson de Souza Sampaio, “Do Inquérito Parlamentar”, pp. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas; José Luiz Mônaco da Silva, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, pp. 65 e 73, 1999, Ícone Editora; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3, pp. 126-127, 1992, Saraiva, v.g.) — dispõem**, em nosso ordenamento jurídico, da **prerrogativa** contra a auto-incriminação (**RDA 196/197 — HC 78.814-PR, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, v.g.**);

— O privilégio contra a auto-incriminação — que é **plenamente** invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito — **traduz** direito público subjetivo **assegurado a qualquer** pessoa que deva prestar **depoimento** perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

— O exercício do direito de permanecer em silêncio **não autoriza** os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. **Precedentes.**

— **Ninguém pode ser tratado como culpado**, independentemente da natureza do ilícito penal que lhe possa ser atribuído, **sem** que exista decisão judicial condenatória **transitada em julgado.**

O princípio constitucional da não-culpabilidade consagra, em nosso sistema jurídico, uma **regra de tratamento que impede** o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. **Precedentes.**”

(HC 79.812/SP, Rel. Min. Celso de Mello)

“**Não configura** o crime de falso testemunho, quando a pessoa, **depondo como testemunha**, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la.”

(RTJ 163/626, Rel. Min. Carlos Velloso — grifei).

Simples receio de ordem subjetiva **não basta** para justificar a concessão de salvo conduto. **É preciso** que haja, para a sua concessão (CPP, art. 660, § 4º), situação **caracterizadora** de ameaça real e fundada.

O fato de a ora paciente haver sido meramente notificada a comparecer perante a CPI/Finor **não constitui**, só por si, motivo suficiente que possa evidenciar, quanto a ela, a ocorrência de ameaça ao seu *status libertatis*.

É que a intimação — que representa o meio formal pelo qual se procede à convocação de alguém para comparecer perante uma comissão parlamentar de inquérito — **não traduz, não configura e nem se reduz** à condição de ato concretizador de ilegalidade ou de abuso de poder.

É **irrecusável** que as atividades desenvolvidas por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito estão **necessariamente** sujeitas à **observância** do ordenamento jurídico. **Não se pode presumir**, contudo, que esse órgão estatal vá transgredir os estatutos da República, **eis que milita**, em favor do Poder Público, **salvo** demonstração em contrário, a presunção *juris tantum* de legitimidade e de regularidade dos atos que pratica.

Por isso mesmo, mera **suposição** de abuso estatal ou de prática arbitrária, quando **destituída** de base empírica, **não pode** justificar a concessão de medida judicial que **suspenda**, liminarmente, o **regular** exercício, por parte de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, da competência investigatória de que se acha investida.

É **claro** que, **comprovada**, de maneira adequada, a ocorrência de situação de ofensa, atual ou iminente, a direitos ou a garantias assegurados pela ordem jurídica, **legitimar-se-á** o acesso de qualquer cidadão à **proteção jurisdicional** do Estado.

É **preciso** ter presente, no entanto, que, **sem** a indicação, pelo impetrante, de um ato concreto e específico que evidencie, por parte da autoridade apontada como coatora, a prática de comportamento abusivo ou de conduta revestida de ilicitude, **não há** como **sequer** admitir o processamento da ação de *habeas corpus*, em face da **inocorrência** de hipótese caracterizadora de **injusto** constrangimento ao *status libertatis* da paciente.

Essa é a razão pela qual o magistério doutrinário, ao versar o tema do *habeas corpus*, adverte, quanto aos requisitos intrínsecos da petição de impetração, que esta **deve conter** “a declaração da espécie de constrangimento ou, em caso de simples ameaça de coação, as razões em que funda o seu temor. Devem ser expostas, pois, a natureza da coação, suas circunstâncias, causas, ilegalidade etc., bem como a argumentação de fato e de direito destinada a demonstrar a ilegitimidade do constrangimento real ou potencial (...)” (Julio Fabbrini Mirabete, “*Processo Penal*”, p. 711, 4. ed., 1995, Atlas).

Por essa razão, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, a propósito do tema em referência, **já decidiu** que “**Não há como admitir** o processamento da ação de

habeas corpus, se o impetrante deixa de atribuir à autoridade apontada como coatora a prática de ato concreto que evidencie a ocorrência de um específico comportamento abusivo ou revestido de ilegalidade” (RTJ 164/193-194, Rel. Min. Celso de Mello).

As razões ora expostas **levar-me-iam** a negar trânsito à presente ação de *habeas corpus*, eis que, no caso em análise, **não** se imputou à CPI/Finor **qualquer** situação concreta que **pudesse** justificar o reconhecimento de ofensa potencial ao *status libertatis* da ora paciente.

Limite-me, no entanto, na presente fase processual, a simplesmente **indeferir** o pedido de medida liminar, tendo em conta os fundamentos ora invocados **nesta** decisão.

2. Requistem-se informações ao Senhor Presidente da CPI/Finor (fl. 3), **encaminhando-se-lhe**, com urgência, **cópia** da presente decisão.

Publique-se.

Brasília, 8 de setembro de 2000.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 80.853 — SP

Relator originário: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Paciente: Anselmo Lopes Miyabara — Impetrantes: Pedro Renato Lucio Marcelino e outros — Coatora: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI do Roubo de Cargas)

Julgamento: 4-4-2001

Publicação no *DJ*: 16-4-2001, p. 4

Vistos. Pedro Renato Lúcio Marcelino, Antônio Gazato Neto e Lara Vanessa Millon, advogados inscritos na OAB/SP, Subseção de Campinas, impetram o presente pedido de *habeas corpus* preventivo, com súplica de liminar, em favor de “Anselmo Lopes Miyabara, brasileiro, separado judicialmente, comerciante, portador do RG n. 17.022.135 SSP/SP, inscrito no CPF/MF sob o n. 079.484.978-76, residente e domiciliado na rua Pinheiro n. 150, Vila Industrial, Campinas, SP, atualmente preso e recolhido nas dependências do ‘Centro de Detenção Provisória’, localizado na cidade de Hortolândia, SP, por prisão preventiva, decretada nos autos do Processo n. 739/99, da Terceira Vara Criminal de Campinas, SP, por estar o Paciente na iminência de sofrer constrangimento ilegal por ato do **Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI do Roubo de Cargas)**, que se instalará na Comarca de Campinas/SP, no dia 5 de abril de 2001, nesta quinta-feira, visando apurar fatos ligados ao roubo de cargas” (fl. 03).

Esclarecem os impetrantes que o paciente já foi interrogado no citado processo a que responde perante o Juiz de Direito da Terceira Vara Criminal de Campinas, SP, o qual decretou “segredo de justiça para o processo” (fl. 03). Acrescentam que a Comissão Parlamentar de Inquérito referida “irá requisitar o ora Paciente para nova oitiva sobre os mesmos fatos, que já estão sendo apurados nos autos do Processo n. 739/99, que tem seu trâmite pela Terceira Vara Criminal de Campinas, SP” (fls. 3/4).

Sustentam que “os trabalhos da CPI são marcados por ampla transgressão aos preceitos Constitucionais e, principalmente, aqueles referentes aos Direitos e Garantias Individuais, sendo certo, pois, que a referida Comissão não concordará com o Impetrante, quando o mesmo manifestar seu desejo de permanecer calado, sem res-

ponder a nenhuma das perguntas formuladas (art. 5º, LXIII)”. Entendem que “ninguém é obrigado a se auto-incriminar” (fl. 04).

Requerem seja concedida, liminarmente, a ordem para determinar-se “a expedição de salvo-conduto em favor do Paciente, para que o mesmo possa **beneficiar-se do direito constitucional de permanecer calado**, sem ser molestado ou ridicularizado pelos membros da referida CPI, devendo ser tratado sem agressividade, truculência ou deboche” (fl. 12).

Considerando a condição de Acusado do Paciente, nos autos do Processo n. 739/99 da Terceira Vara Criminal de Campinas, SP, requerem, ainda, a concessão de liminar “para que o mesmo não seja obrigado ou compelido, sequer a deixar sua cela prisional, para comparecer frente à Comissão Parlamentar de Inquérito, determinando-se a expedição de salvo-conduto nestes termos” (fl. 12).

2. Esta Corte tem, em diversas oportunidades, concedido medidas cautelares para garantir a qualquer pessoa que deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, o direito de permanecer em silêncio em tudo quanto possa vir a incriminá-la, em decorrência do privilégio contra a auto-incriminação, também oponível perante as Comissões Parlamentares de Inquérito (HC 78.814/PR, Rel. Min. Celso de Mello — *RDA* 196/197 e HC 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 24-2-2000, dentre outros).

3. Dessa forma, concedo parcialmente a cautelar, tão-só para que, se houver o paciente de retornar à CPI a fim de prestar depoimento, não seja preso ou ameaçado de prisão em caso de recusa a responder a perguntas cujas respostas entenda possa incriminá-lo.

4. Não é possível, todavia, em situação como a acima aludida, conceder, liminarmente, *habeas corpus* para excluir o paciente de inquérito decorrente dos trabalhos da CPI mencionada.

Não é cabível, sem exame de fatos concretos, desde logo, reconhecer que esteja a CPI impedida de investigar o paciente por eventuais acusações contra ele existentes. Não havendo, ademais, indicação de ato concreto e específico por parte da autoridade apontada como coatora, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilícito, não cabe deferir *habeas corpus* preventivo, de forma genérica, pois não presente qualquer prática de constrangimento ilegal ou injusto ao *status libertatis* do paciente.

5. Do exposto, defiro, apenas em parte, a liminar, para conceder o *habeas corpus* preventivo ao paciente, tão-só na hipótese referida no item 3.

6. Dê-se ciência desta liminar à Autoridade apontada como coatora.

Brasília, 4 de abril de 2001.

Ministro Néri da Silveira, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 80.868 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Pacientes: Aloysio Serwy e André Serwy — Impetrante: Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira e outra — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica)

Julgamento: 16-4-2001

Publicação no *DJ*: 20-4-2001, p. 145

Os pacientes são, respectivamente, Presidente e Diretor e, ambos, acionistas da Companhia Amazonense Agroindustrial e da Agroindustrial Manacapuru S.A.

Foram intimados para depor à CPI criada na Câmara dos Deputados para “investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica em decorrência de constantes denúncias envolvendo terras griladas do Estado do Pará, da Funai, do Incra e do Estado-Maior das Forças Armadas” (fl 23).

Donde, o presente *habeas corpus*, requerido em caráter preventivo.

É que — explica a petição — a referida CPI, em 22 de março, aprovou requerimento de quebra dos “sigilos bancário, fiscal e telefônico” daquelas empresas.

Dos termos da motivação do requerimento aprovado, aduz o impetrante, decorre que as companhias e, via de consequência, os pacientes, que as dirigem, são alvos de investigação da Comissão.

Daí resulta o seu direito de recusa a responder qualquer pergunta que os possa incriminar, conforme o entendimento do Tribunal, segundo precedentes que invocam.

Por outro lado, sustenta o requerente, as suspeitas que motivaram a deliberação de quebra de sigilos das empresas dos pacientes — relativas a financiamentos da Sudam a projetos agropecuários em glebas de sua propriedade — “não tem qualquer relação com a ocupação de terras públicas na região amazônica”, fato determinado ao qual — por imperativo do art. 58, § 3º, da Constituição — estão adstritos os poderes de investigação da CPI. E argumenta:

“A CPI de que ora se cuida foi instalada para ‘investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica em decorrência de constantes denúncias envolvendo terras griladas do Estado do Pará, da Funai, do Incra e do Estado-Maior das Forças Armadas.’ Preocupou-se, pois, a Câmara dos Deputados, com irregularidades relativas à ocupação de terras na Amazônia e, em especial, com denúncias sobre grilagem de terras de unidade da federação e órgãos públicos. *Quando da instalação da CPI, nenhuma preocupação superintendente ao atendimento, por empresas tomadoras de financiamentos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, foi, sequer, cogitada.* Fatos relativos a projeto com financiamento da Sudam não se acham, pois, abarcados pelo objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito em questão.

Se houve projetos que contaram com incentivos da Sudam e se houve irregularidades relativas aos recursos liberados — o que, diga-se *en passant* nunca ocorreu em relação às empresas dirigidas pelos pacientes —, *isto poderia acontecer em qualquer terra. A terra pode ter sido adquirida de maneira exemplarmente regular e sobre ela, desenvolver-se projeto em que haja desvio de recursos! Uma coisa não tem relação com a outra!!*”.

Ora, conclui, também não estão os pacientes obrigados “a responder perguntas alheias ao objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito”.

Por isso, pede-se liminarmente a concessão de salvo conduto em favor dos pacientes, “para que não sejam, de qualquer forma, constrangidos ou presos pelas autoridades apontadas como coatoras, caso se recusem, em seus depoimentos, a responder perguntas formuladas fora do objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito e/ou cujas respostas possam de alguma forma incriminá-los”.

Decido.

Consolidou-se na jurisprudência do Tribunal a oponibilidade às comissões parlamentares de inquérito — ainda por quem formalmente chamado para depor como testemunha e não como indiciado — da garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, do direito ao silêncio, ante perguntas de cuja resposta possa resultar prova contra o depoente (v.g., HC 77.704, ML, Celso, DJ de 19-8-98; HC 79.244, ML, Pertence, DJ de 6-5-99; HC 73.035, Pleno Velloso, RTJ 163/626).

No ponto, procede o pedido liminar, tanto mais quanto são notórios e ainda recentes episódios reveladores de incompreensão de algumas CPIs quanto à invocação do *nemo tenetur se detegere*.

Mais delicada a questão quando se pretende liminarmente assegurar também aos pacientes o direito de recusar-se a dar resposta a perguntas que ultrapassem o fato determinado objeto e, portanto, limite dos poderes de investigação da comissão parlamentar de inquérito.

Ante uma medida concreta — qual a deliberação de quebra de sigilos das empresas dirigidas pelos pacientes —, foi-me possível — como Relator do MS 23.932 — verificar a aparente falta de pertinência entre o objeto da CPI e o levantamento de dados sigilosos ordenados e, em consequência, deferir a liminar.

Ao contrário do que sucede com o direito ao silêncio — em relação ao qual, só o depoente é quem pode identificar o risco da auto-incriminação da resposta a certas indagações (cf. HC 79.244, ML, Pertence, DJ de 6-5-99) — no que toca a caber ou não determinada pergunta no âmbito material da investigação parlamentar, não creio possível erigir o particular intimado a depor no árbitro das limitações de uma comissão do Congresso Nacional: aí, o controle jurisdicional há de fazer-se *a posteriori*, caso posta a controvérsia sobre questão concreta.

De resto, o que a petição pode indicar como matéria de provável questionamento estranho ao objeto da CPI é a atinente às relações entre suas empresas e a Sudam: trata-se, contudo, nos termos da impetração mesma, de fatos a respeito dos quais será possível a invocação do privilégio constitucional contra a auto-incriminação.

É dizer que, ao recusar-se a responder a dada indagação — não porque entenda que possa a resposta servir à própria inculpação, mas por entender impertinente a pergunta ao objeto da CPI —, o depoente assume o risco de sua postura.

Continua atual a respeito o assentado pelo Tribunal no acórdão denegatório do HC 32.678, 5-8-53, bem resumido no voto do Relator, o saudoso Ministro Mário Guimarães — *RF* 151/375, 380:

“Se as perguntas forem impertinentes, o paciente não é obrigado a respondê-las. Nem perante os magistrados são os réus ou testemunhas obrigados a responder a todas as questões. Mas certo deve estar que não é o seu arbitrio o juiz dessa impertinência. Para castigá-lo do silêncio, em face de perguntas legais, comina a lei a pena de um a três anos de prisão, além da multa.”

Nesses termos, defiro em parte a liminar para assegurar aos pacientes, perante a CPI referida, o direito a silenciá-la a respeito de tudo quanto entendam que os possa incriminar, sem que, por isso, sejam presos ou ameaçados de prisão.

Comunique-se, com cópia deste despacho, ao nobre Deputado Luciano Castro, Presidente da CPI requerida, solicitando-se informações.

Brasília, 16 de abril de 2001.

Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 83.438 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Paciente: Cláudia Valéria Bastos Fernandes — Impetrante: Paulo Sérgio Domingues — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI dos Combustíveis)

Julgamento: 19-8-2003

Publicação no *DJ*: 28-8-2003, p. 67

1. O *Habeas*.

O Juiz Federal **Paulo Sérgio Domingues** — Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) — impetrou o presente *Habeas* preventivo, a fim de obter salvo conduto para a **Paciente**, **Cláudia Valéria Bastos Fernandes**, Juíza Federal Titular da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Volta Redonda/RJ (fls. 02/03).

O motivo que deu causa à impetração reside no fato de o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Combustíveis) ter convocado a **Paciente** para comparecer em audiência pública a ser realizada no dia 21 de agosto, quinta-feira, às 10 horas, na Câmara dos Deputados (fl. 04).

Essa comissão tem por finalidade investigar operações no Setor de Combustíveis, relacionadas com a sonegação de tributo, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares (fl. 04).

O **Impetrante** alega que a convocação

“(…) agride flagrantemente o art. 2º da Constituição Federal. A pretensão de fazer com que o juiz preste esclarecimentos sobre suas decisões - que devem ser devidamente fundamentadas, por força de dispositivo constitucional - a quem quer seja, salvo ao próprio Poder Judiciário, em razão do princípio do duplo grau de jurisdição, configura evidente afronta ao Estado de Direito.

(…)” (fl. 02).

Sustenta que o ato do Presidente da CPI dos Combustíveis fere o princípio da independência dos Poderes (fl. 05).

Lê-se:

“(…) Não pode o juiz ser intimado nem muito menos forçado a comparecer a qualquer CPI para dar satisfação dos seus atos jurisdicionais. Além disso, ante qualquer tipo de suspeita a respeito da conduta do juiz, deve ser provocada a atuação da instância disciplinar competente, qual seja, a corregedoria dos Tribunais.

Corre a paciente, portanto, o risco de ser presa, caso não compareça para prestar esclarecimentos, como absurdamente determinou a autoridade coatora. (...)” (fl. 03).

Pede salvo conduto.

2. O Ofício da CPI.

Em 1º de agosto de 2003, em virtude da aprovação do requerimento do Senhor Deputado **Luciano Zica**, o Senhor Presidente da CPI dos Combustíveis expediu o Ofício n. 200/2003-Pres, convocando a **Paciente** a comparecer perante aquela Comissão (fl. 04).

Lê-se, no ofício, que essa convocação tem por finalidade “(...) *prestar esclarecimentos sobre fatos pertinentes ao objeto da investigação desta Comissão*”. (Fl. 04)

O Senhor Presidente da CPI dos Combustíveis, para assegurar o cumprimento da convocação, solicitou os préstimos do Presidente do Tribunal Regional Federal/2ª Região, por meio do Ofício n. 199/2003-Pres, datado de 1º de agosto de 2003 (fl. 07).

3. A Decisão.

O **Impetrante**, para que a **Paciente** não atenda à convocação, invocou o princípio da harmonia e independência dos Poderes (CF, art. 2º).

Sobre o tema, destaque do Voto Vista proferido pelo Ministro **Celso de Mello** (HC 79.441):

“(…)

(…) o postulado da separação de Poderes, examinado na perspectiva das relações entre o parlamento e a Magistratura (enquanto no desempenho do ofício jurisdicional), traduz insuperável limitação material ao exercício, pelo Congresso Nacional (ou pelas Casas que o compõem), do poder de investigação parlamentar.

Isso não significa, porém, que todos os atos do Poder Judiciário estejam excluídos do âmbito de incidência da investigação parlamentar.

Na verdade, entendo que se revela constitucionalmente lícito, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, investigar atos de caráter não-jurisdicional emanados do Poder Judiciário, de seus integrantes ou de seus servidores, especialmente se se cuidar de atos, que, por efeito de expressa determinação constitucional, se exponham à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo (CF, arts. 70 e 71) ou que traduzam comportamentos configuradores de infrações político-administrativas eventualmente praticadas por Juízes do Supremo Tribunal Federal (Lei n. 1.079/50, art. 39), que se acham sujeitos, em processo de impeachment, à jurisdição política do Senado da República (CF, art. 52, II).

O **Impetrante** citou jurisprudência do Tribunal.

Fez referência ao HC 80.089-1, de minha relatoria (fl. 03).

No referido HC, deferi liminar com expedição de salvo-conduto.

No mérito, a Segunda Turma deferiu o *Habeas*.

Nele, havia uma peculiaridade fundamental que o distingue do presente.

Ou seja, a CPI do Narcotráfico pretendia ouvir a **Paciente**, em razão de decisão que proferira na Ação Penal n. 2.51050000-1-0.

Naquela ação, a **Paciente** revogou a prisão preventiva dos acusados.

Portanto, o móvel daquela convocação era um ato jurisdicional.

Lê-se (HC 80.089-1, **Nelson Jobim**):

“(…)

A inicial afirma haver relação entre a convocação da **Paciente** e o seu ato jurisdicional.

Não há, em princípio, nada que ligue a **Paciente** ao objeto da Comissão, senão a sua decisão.

Parece evidente que o objetivo seja ouvir a **Paciente** em razão da decisão que proferiu.

As decisões judiciais só podem ser revistas pelos recursos processuais próprios.

Leio na doutrina:

‘(…)

Prevalece hoje a idéia, adotada em nosso sistema processual, de que qualquer vício da decisão judicial é sanável por intermédio de recurso, e conseqüentemente sujeita ao princípio do duplo grau, desde que observados os requisitos próprios de cada meio de impugnação.

(…)’

(*Recursos no Processo Penal*, **Ada Pellegrini Grinover**, 2. edição, p.25)

A independência do exercício da jurisdição está protegida pela lei (Lei Complementar n. 35/79):

‘Art. 41. Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem, o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir.’

O Tribunal já definiu o objetivo dessa regra (**HC 71.049, Ilmar Galvão**):

‘(...) Tal norma tutela (...) a independência funcional, como garantia para o exercício da jurisdição, (...)’

O Senado Federal enfrenta o tema em seu Regimento.

Não admite Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário:

‘Art. 146. Não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matéria pertinente:

(...)

II - Às atribuições do Poder Judiciário;’

Essa regra meramente explicita o que já se encontra no sistema constitucional.

É, por isso, aplicável à Câmara dos Deputados.

A natureza jurisdicional do ato é evidente.

O objetivo da convocação é ouvir a **Paciente** sobre sua decisão.

Essa pretensão ofende o princípio constitucional da separação e independência dos Poderes.

Há precedente.

HC 79.441, Octavio Gallotti:

‘(...) O Tribunal, considerando que, no caso, busca-se investigar decisões judiciais do magistrado e não atos administrativos por ele praticados, deferiu o pedido para que não seja o paciente submetido à obrigação de prestar depoimento (...)’ (*Informativo* n. 172).

Defiro a liminar.

Expeça-se salvo conduto.

(...)”

No caso em exame, o **Impetrante** não declinou nenhum ato jurisdicional da **Paciente** que a CPI possa pretender examinar.

O objetivo da convocação é prestar esclarecimentos sobre fatos pertinentes à investigação da Comissão (fl. 04).

Ou seja, operações no Setor de Combustíveis relacionados com a sonegação de tributos, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares (fl. 04).

Nem a impetração nem o ofício do Senhor Presidente da CPI dos Combustíveis informam que a **Paciente** tenha proferido algum ato jurisdicional a respeito desses temas.

Assim, não existe óbice para o comparecimento da **Paciente** perante a Comissão.

Isso porque a CPI não está a investigar qualquer ato pertinente à jurisdição do Poder Judiciário.

Não há prova de que ela busque investigar decisão judicial da **Paciente**.

A só convocação para depor não caracteriza ameaça à liberdade ou ofensa ao princípio da independência dos Poderes.

Precedente: HC 80.584, **Néri da Silveira**.

Os pressupostos legais para ensejar a concessão de salvo-conduto estão ausentes.

Indefiro o pedido de liminar.

Entretanto, de ofício, asseguro à **Paciente** o direito ao silêncio sobre decisões que haja proferido.

Da mesma forma, poderá permanecer em silêncio frente a eventuais questionamentos sobre decisões de outros Juízes.

Comunique-se ao Senhor Deputado Presidente da CPI.

Requisitem-se informações.

Após, vista à PGR.

Brasília, 19 de agosto de 2003.

Ministro Nelson Jobim, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 83.622 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Paciente: Ari Natalino da Silva — Impetrantes: Roberto Podval e outro — Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI dos Combustíveis)

Julgamento: 13-10-2003

Publicação no *DJ*: 21-10-2003, p. 18

Trata-se de *habeas corpus* preventivo, no qual os ilustres impetrantes **pretendem** a outorga de provimento liminar (fls. 15/18), com a expedição do pertinente salvo-conduto (CPP, art. 660, § 4º), **destinado a impedir** que o ora paciente — **ao invocar**, perante a CPI dos Combustíveis (Câmara dos Deputados), **a prerrogativa contra a auto-incriminação**, não obstante **alegadoamente** convocado na condição de testemunha (fl. 4) — **venha a sofrer**, por parte desse órgão de investigação parlamentar **e em função** do exercício do direito ao silêncio, **qualquer** injusto constrangimento em seu *status libertatis*.

Passo a apreciar, como substituto eventual do eminente Relator desta causa (RISTF, art. 38, I), o pedido de medida liminar formulado nesta sede processual, **considerada a iminente realização**, em 14-10-2003 (fl. 19), da audiência **na qual** o ora paciente deverá ser inquirido “*acerca dos assuntos relativos ao objeto de investigação(...)*” promovida pela CPI/Combustíveis (fl. 19).

E, ao fazê-lo, **defiro** a postulação em causa, **para o fim de assegurar**, ao ora paciente, o direito de permanecer em silêncio, **se e quando** inquirido sobre fatos cujo esclarecimento **possa importar** em sua auto-incriminação, **sem dispensá-lo**, contudo, **da obrigação de comparecer** perante o órgão parlamentar ora apontado como coator.

Tenho enfatizado, em decisões proferidas no Supremo Tribunal Federal, **a propósito** da prerrogativa constitucional contra a auto-incriminação (RTJ 176/805-806, Rel. Min. **Celso de Mello**), **e com apoio** na jurisprudência **prevalente** no âmbito desta Corte, **que assiste**, a **qualquer** pessoa, **regularmente** convocada para depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito, o **direito** de se manter em silêncio, **sem** se expor —

em virtude do exercício **legítimo** dessa faculdade — a **qualquer** restrição em sua esfera jurídica, **desde** que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas, **possam** acarretar-lhe grave dano (*Nemo tenetur se detegere*).

É que indiciados ou testemunhas **dispõem**, em nosso ordenamento jurídico, da **prerrogativa** contra a auto-incriminação, **consoante** tem proclamado a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 172/929-930, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 78.814/PR, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.).

Cabe enfatizar que o **privilegio** contra a auto-incriminação — **que é plenamente invocável** perante as Comissões Parlamentares de Inquérito (Nelson De Souza Sampaio, “Do Inquérito Parlamentar”, pp. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas; José Luiz Mônaco da Silva, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, pp. 65 e 73, 1999, Icone Editora; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3, pp. 126-127, 1992, Saraiva, v.g.) — **traduz** direito público subjetivo, de estatura constitucional, **assegurado a qualquer pessoa** pelo art. 5º, inciso LXIII, da nossa Carta Política.

Convém assinalar, neste ponto, que, “*Embora aludindo ao preso, a interpretação da regra constitucional deve ser no sentido de que a garantia abrange toda e qualquer pessoa, pois, diante da presunção de inocência, que também constitui garantia fundamental do cidadão (...), a prova da culpabilidade incumbe exclusivamente à acusação*” (Antônio Magalhães Gomes Filho, “Direito à Prova no Processo Penal”, p. 113, item n. 7, 1997, RT — grifei).

É por essa razão que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal **reconheceu** esse direito **também em favor** de quem presta depoimento **na condição de testemunha**, advertindo, então, que “*Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la*” (RTJ 163/626, Rel. Min. Carlos Velloso — grifei).

Com o explícito reconhecimento dessa prerrogativa, **constitucionalizou-se**, em nosso sistema jurídico, uma das mais expressivas consequências derivadas da cláusula do *due process of law*.

Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, **ou não**, a condição formal de indiciado, **possui**, dentre as várias **prerrogativas** que lhe são **constitucionalmente** asseguradas, o **direito de permanecer em silêncio**, **consoante reconhece** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 141/512, Rel. Min. Celso de Mello).

Esse **direito**, na realidade, **é plenamente oponível** ao Estado, a **qualquer** de seus Poderes e aos seus respectivos agentes e órgãos. **Atua**, nesse sentido, como poderoso fator de limitação das próprias atividades de investigação e de persecução desenvolvidas pelo Poder Público (Policia Judiciária, Ministério Público, Juizes, Tribunais e Comissões Parlamentares de Inquérito, p. ex.).

Cabe registrar que a cláusula legitimadora do **direito ao silêncio**, ao explicitar, **agora em sede constitucional**, o postulado **segundo o qual** “*Nemo tenetur se detegere*”, nada mais fez senão consagrar, desta vez no âmbito do sistema normativo instaurado pela Carta da República de 1988, diretriz fundamental proclamada, **desde 1791**, pela **Quinta Emenda** que compõe o “*Bill of Rights*” norte-americano.

Na realidade, **ninguém** pode ser **constrangido** a confessar a prática de um ilícito penal (HC 80.530-MC/PA, Rel. Min. Celso de Mello). Trata-se de **prerrogativa**, que, **no autorizado magistério** de Antônio Magalhães Gomes Filho (“**Direito à Prova no Processo Penal**”, p. 111, item n. 7, 1997, RT), “*constitui uma decorrência natural do próprio modelo processual paritário, no qual seria inconcebível que uma das partes pudesse compelir o adversário a apresentar provas decisivas em seu próprio prejuízo (...)*”.

O **direito de** o indiciado/acusado (ou testemunha) **permanecer em silêncio** — **consoante** proclamou a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em **Escobedo v.**

Illinois (1964) e, de maneira mais incisiva, em **Miranda v. Arizona** (1966) — **insere-se** no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E esse **direito ao silêncio** inclui, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o depoente negar, **ainda que falsamente**, perante a autoridade policial, judiciária ou legislativa, a prática de qualquer infração penal.

É por essa razão que o **Pleno** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **HC 68.742/DF**, Rel. p/ o acórdão Min. **Ilmar Galvão** (DJ de 2-4-93), **proclamou** que o réu **não pode**, em virtude do princípio constitucional que protege **qualquer** acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, **sofrer**, em função do **legítimo exercício** desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*.

Esta Suprema Corte, **fiel** aos postulados constitucionais que expressivamente delimitam o círculo de atuação das instituições estatais, **enfatizou** que **qualquer** indivíduo submetido a procedimentos investigatórios ou a processos judiciais de natureza penal “*tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado. ‘Nemo tenetur se detegere’*. Ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal” (RTJ 141/512, Rel. Min. **Celso de Mello**).

Em suma: o direito ao silêncio **constitui** prerrogativa individual que **não pode** ser desconsiderada por **qualquer** dos Poderes da República.

Cabe enfatizar, por necessário — e como natural **decorrência** dessa insuprimível prerrogativa constitucional — que **nenhuma conclusão** desfavorável ou **qualquer restrição** de ordem jurídica à situação individual da pessoa que invoca essa **cláusula de tutela** pode ser extraída de sua válida e legítima **opção pelo silêncio**. Daí a grave — e **corretíssima** — advertência de **Rogério Lauria Tucci** (“**Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro**”, p. 396, 1993, Saraiva), para quem o **direito de permanecer calado** “*não pode importar desfavorecimento do imputado, até mesmo porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito, expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem*”.

Esse **mesmo** entendimento é perfilhado por **Antônio Magalhães Gomes Filho** (“**Direito à Prova no Processo Penal**”, p. 113, item n. 7, nota de rodapé n. 67, 1997, RT), que **repele**, por **incompatíveis** com o **novo** sistema constitucional, **quaisquer** disposições legais, prescrições regimentais ou práticas estatais que autorizem inferir, do exercício do direito ao silêncio, **inaceitáveis** conseqüências prejudiciais à defesa e aos interesses do réu ou do indiciado.

No sistema jurídico brasileiro, **não existe** qualquer possibilidade de o Poder Público (uma Comissão Parlamentar de Inquérito, **p. ex.**), por simples **presunção** ou com fundamento em **meras suspeitas**, reconhecer, **sem** prévia decisão judicial condenatória **irrecorrível**, a culpa de alguém.

Na realidade, os **princípios democráticos** que informam o modelo constitucional **consagrado** na Carta Política de 1988 **repelem** qualquer comportamento estatal que **transgrida** o dogma de que **não haverá** culpa penal por **presunção**, **nem** responsabilidade criminal por mera suspeita (RT 690/390 — RT 698/452-454).

É por essa razão que “*Não podem repercutir contra o réu situações jurídico-processuais ainda não definidas por decisão irrecorrível do Poder Judiciário, especialmente naquelas hipóteses de inexistência de título penal condenatório definitivamente constituído*” (RTJ 139/885, Rel. Min. **Celso de Mello**).

Não constitui demasia enfatizar, neste ponto, que o princípio constitucional da não-culpabilidade **também consagra**, em nosso sistema jurídico, **uma regra de tratamento** que **impede** o Poder Público **de agir e de se comportar**, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado, ao réu ou a qualquer pessoa, **como se estes** já houvessem sido condenados **definitivamente** por sentença do Poder Judiciário.

Em suma: cabe ter presente, no exame da matéria ora em análise, a **jurisprudência constitucional** que **tem** prevalecido, **sem** maiores disceptações, **no âmbito** do Supremo Tribunal Federal:

“— O **privilégio contra a auto-incriminação** — que é **plenamente** invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito — **traduz** direito público subjetivo **assegurado a qualquer pessoa**, que, **na condição** de testemunha, de indiciado ou de réu, **deva prestar depoimento** perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

— O exercício do direito de permanecer em silêncio **não autoriza** os órgãos estatais a dispensar qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. **Precedentes.**

O **direito ao silêncio** — enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) — **impede**, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, **por tal específica razão**, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado.

— **Ninguém pode ser tratado como culpado**, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, **sem que exista**, a esse respeito, decisão judicial condenatória **transitada em julgado.**

O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, **consagra uma regra de tratamento que impede** o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. **Precedentes.**”

(RTJ 176/805-806, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Sendo assim, e **sem dispensar** o ora paciente **da obrigação de comparecer** perante a CPI/Combustíveis (fl. 19), **defiro** o pedido de medida liminar, nos precisos termos expostos **nesta** decisão, **em ordem a assegurar**, a esse **mesmo** paciente, o **direito de não ser preso** (e de **não sofrer** qualquer injusta coação) **em decorrência** de eventual e legítima invocação de seu privilégio contra a auto-incriminação, **garantindo-lhe**, em consequência, a prerrogativa de permanecer em silêncio, ainda que convocado na condição de testemunha (RTJ 163/626 — RTJ 176/805-806), **se**, das indagações que lhe forem dirigidas, **puder derivar** situação configuradora de sua própria incriminação penal.

Comunique-se, **com urgência**, o teor deste ato decisório, ao Senhor Presidente da CPI/Combustíveis.

Expeça-se, ainda, **salvo-conduto**, em favor do ora paciente, **nos termos** e para os fins a **que se refere** o art. 660, § 4º do CPP, de cujo teor **deverá constar** a parte dispositiva da **presente** decisão.

2. **Requisitem-se** informações ao órgão ora apontado como coator, **encaminhando-se-lhe** cópia da **presente** decisão.

Publique-se.

Brasília, 13 de outubro de 2003(21:55h).

Ministro Celso de Mello (RISTF, art. 38, inciso I).

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 84.214 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Paciente: Celso Roberto Pitta do Nascimento — Impetrantes: Celso Sanchez Vilardi e outro — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Banestado)

Julgamento: 23-4-2004

Publicação no *DJ*: 29-4-2004, p. 9

1. Trata-se de *habeas corpus* preventivo impetrado por Celso Sanchez Vilardi e Renata Horovitz Kalim, em favor de Celso Roberto Pitta do Nascimento, contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Banestado).

Segundo os impetrantes, o ora paciente será ouvido pela Comissão, no dia 27 de abril, na qualidade de acusado, e não de testemunha, conforme comprovariam os documentos 01 a 04-C, “**não podendo, por tanto, ver frustradas prerrogativas constitucionais** — sendo-lhe imposto o compromisso com a verdade e a obrigação de responder a todas as perguntas, em desrespeito à garantia contra a auto-incriminação —, correndo o risco de ter decretada sua prisão em flagrante seja por falso testemunho, seja pelo crime de desobediência, seja ainda por eventual desacato” (fl. 5. Grifos do original).

Daí requererem concessão de liminar para que “o depoimento do paciente se dê sem a assinatura do Termo de Compromisso, ficando clara a faculdade de se calar sempre que a resposta à pergunta dos Excelentíssimos Parlamentares, a critério do próprio paciente e de seu advogado, possa atingir a garantia constitucional contra a auto-incriminação, em conformidade ao art. 186, do Código de Processo Penal e o inciso LXIII e art. 5º, da Constituição Federal, ou seja, na qualidade de investigado” (fl.15).

2. Tem razão o impetrante.

Como comprovam os documentos acostados à inicial, o ora paciente possui *status* de indiciado ou, *rectius*, de envolvido ou suspeito, perante a CPMI do Banestado. Vejam-se, nesse sentido, os seguintes documentos:

a) Agência Câmara de Notícias, 22 de abril de 2004:

“Também na próxima terça-feira (...) ouvir o ex-prefeito de São Paulo Celso Pitta, *acusado* de manter contas irregu(...) exterior” (fl. 16. Grifo nosso);

b) Agência Câmara de Notícias, 19 de março de 2004:

“A CPMI que investiga a evasão de divisas através de contas CC5 fará reunião administrativa nesta quinta-feira, a partir de 11 horas, para discutir a convocação do ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta, para prestar esclarecimentos sobre remessas ilegais de dinheiro ao exterior. A CPMI do Banestado recebeu do banco norte-americano Fork North documentos que confirmam a denúncia da ex-mulher de Pitta, Nicéia Camargo, de que o ex-prefeito de São Paulo possuía conta em uma agência do Commercial Bank em Nova York (...). Na reunião da CPMI nesta quinta-feira, o deputado José Mentor (PT/SP) deverá apresentar um resumo das investigações sobre a conta do ex-prefeito e recomendar a aprovação dos requerimentos já apresentados, propondo a convocação de Celso Pitta para prestar depoimentos. O deputado José Mentor não revelou o volume de recursos movimentados por Pitta em sua conta no exterior” (fl. 20);

c) Agência Câmara de Notícias, 11 de março de 2004:

“A CPI mista que investiga a evasão de divisas através de contas CC5 aprovou hoje requerimentos (...) para a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta (...). A CPI aprovou ainda a convocação de Celso Pitta para esclarecer pessoalmente sobre a conta que manteve com sua ex-mulher, Nicéia Camargo, numa agência do Commercial Bank em Nova York” (fl.22);

d) Requerimento n. 529/04 (CPMI do Banestado), do Deputado Federal José Mentor, e dirigido à Juíza da 14^a Vara da Fazenda Pública, para

“a extensão, para esta CPMI, do sigilo da documentação, oriunda da Suíça, referente à movimentação bancária do Sr. Celso Pitta, remetida para a 8^a Vara Criminal Federal, inquérito policial n. 2002.61.81.006073-7 (...)”, uma vez que “o objeto de investigação da presente CPMI é a remessa irregular de dinheiro ao exterior por intermédio de contas CC5”.

Ora, na qualidade de suspeito, indiscutivelmente caracterizada, não pode o paciente ser obrigado a fazer a “promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado” (art. 203 do Código de Processo Penal), tendo em vista seu direito constitucional a permanecer calado e não produzir provas contra si mesmo (art. 5^o, inc. LXIII, da Constituição da República).

Por outro lado, é firme jurisprudência desta Corte no sentido de que a garantia contra a auto-incriminação (art. 5^o, inc. LXIII, da Constituição Federal) se estende a todas as pessoas sujeitas aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, assim às que ostentem qualidade de testemunhas, como aos indiciados mesmos, ou, *recte*, envolvidos ou suspeitos (v.g., **HC n. 79.244**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, in *RTJ* 172/929-930; **HC n. 78.814** e **HC n. 83.648**, Rel. Min. **Celso de Mello**. Cf., ainda, **Ovidio Rocha Barros Sandoval**, *CPI ao Pé da Letra*, Campinas, Ed. Millennium, 2001, pp. 64-66, n. 58).

De tal garantia decorrem, para a pessoa objeto de investigação e, até, para testemunha, os seguintes direitos:

a) manter silêncio diante de perguntas cujas respostas possa implicar auto-incriminação;

b) não ser presa em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), nem tampouco de falso testemunho (art. 342 do mesmo Código); e,

c) não ter o silêncio interpretado em seu desfavor.

3. Do exposto, defiro a liminar, para garantir ao ora paciente a dispensa da assinatura do Termo de Compromisso de dizer a verdade a ele eventualmente apresentado, bem como o direito de não ser preso em decorrência da invocação do direito constitucional ao silêncio e a prerrogativa de permanecer em silêncio sempre que convocado para depor, a qualquer título, se, das respostas às indagações, puder derivar-lhe risco de auto-incriminação.

Expeça-se salvo-conduto em favor do paciente e comunique-se, *incontinenti*, o inteiro teor desta decisão à autoridade tida por coatora, solicitando-lhe informações.

Publique-se. Int.

Brasília, 23 de abril de 2004.

Ministro Cezar Peluso, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 86.355 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Paciente: Renilda Maria Santiago Fernandes de Souza — Impetrante: Marcelo Leonardo — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 25-7-2005

Publicação no *DJ*: 2-8-2005, p. 6

1. A Inicial.

Trata-se de *habeas corpus* preventivo, com pedido de medida cautelar, impetrado em favor de **Renilda Maria Santiago Fernandes de Souza**, que estaria

“(…) ameaçada de sofrer constrangimento ilegal, em virtude de intimação para prestar ‘depoimento’, por ato do *Presidente da ‘CPMI dos Correios’* (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional), *Senador Delcídio Amaral (...)*” (fl. 02).

Alega o **Impetrante**:

“(…)

1 - A paciente *Renilda Maria Santiago Fernandes de Souza* é casada com *Marcos Valério Fernandes de Souza*, conforme ampla divulgação da mídia nacional, nos últimos 45 dias. Para não deixar qualquer dúvida, segue, em anexo, sua certidão de casamento (Doc. 01).

O marido da paciente, Sr. Marcos Valério Fernandes de Souza é investigado na CPMI dos Correios, conforme foi reconhecido por este Supremo Tribunal Federal, através de despacho da douta Vice-Presidente, Ministra Ellen Gracie, no exercício da Presidência, quando concedeu ao mesmo salvo conduto, através do deferimento de liminar no Habeas Corpus n. 86.232-2/DF (Doc. 02 e 03).

(…)”(fl. 3)

E, ainda, que

“(…)

5 - O Presidente da *CPMI dos Correios*, Senador Delcídio Amaral, convocou a paciente para prestar depoimento perante a Comissão, na próxima terça-feira, 26 de julho de 2005, às 10:00 horas (Ofício n. 0290/2005 - Doc. 09).

Segundo a Agência Senado, em dados contidos no site do Senado Federal, na sessão de 21-7-05, quinta-feira (ontem) a CPMI dos Correios decidiu o seguinte: ‘Renilda Maria, mulher do empresário Marcos Valério Fernandes de Souza, *vai depor* à comissão parlamentar mista de inquérito dos Correios na próxima terça-feira (26), a partir das 10h. Após reunião fechada de quase três horas, os parlamentares aprovaram ainda requerimento para ouvir a funcionária da SMP&B, Simone Vasconcelos, e o policial civil David Rodrigues Alves na terça-feira seguinte (2)’ (Doc. 10).

O Presidente da CPMI dos Correios, Senador Delcídio Amaral, aqui apontado como Autoridade Coatora, em entrevista ao Jornalista Felipe Recondo, da Folha Online, em Brasília, no mesmo dia 21-7-05, às 14h50, declarou o seguinte:

‘O presidente da CPI, senador Delcídio Amaral (PT/MS), disse esperar que esses depoimentos sejam produtivos, já que os integrantes

da CPI se disseram decepcionados com as oitivas do ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares e do ex-secretário-geral da legenda Sílvio Pereira. ‘Teremos a partir de agora depoimentos mais amplos, mais abrangentes, mais sinceros. O depoimento pode ser defensivo, mas é diferente dos demais’, afirmou. *As três pessoas convocadas deverão assumir compromisso de falar a verdade, já que não serão ouvidas como indiciadas*”. (Doc. 11)

(...)” (fls. 4/5)

Sustenta a plausibilidade jurídica do pedido da **Paciente** de se recusar a depor.

Cita doutrina.

2. Decisão.

O art. 206, combinado com o art. 208, ambos do CPP, tem a solução da questão.

A **primeira regra** é a geral:

“A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor. (...)” (art. 206).

A **segunda regra** introduz uma exceção não absoluta:

“(...) Poderão (...) *recusar-se* a fazê-lo o ascendente ou descendente, o a afim em linha reta, o *cônjuge* (...)” (art. 206).

A **terceira regra** relativiza a segunda regra:

“(...) salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias” (art. 206).

A faculdade de recusa, atribuída a cônjuge (segunda regra), cede a outro valor protegido pela lei:

— necessidade de “*obter-se ou integrar-se a prova* (...)” (terceira regra).

No caso, a titular do juízo de necessidade, condição de aplicação da terceira regra, é a própria CPMI.

A CPMI, por ser a **Paciente** sócia cotista das empresas envolvidas nas investigações, entendeu relevante a sua oitiva.

Há que prevalecer essa decisão.

Ela afasta a faculdade de recusa.

Há uma **quarta regra**.

Está no art. 208 do CPP.

Ela determina que não se tomará o compromisso da dizer a verdade do cônjuge e parentes referidos do art. 206. Por último, observe-se que somente ao acusado a lei assegura o “direito de permanecer calado e não responder perguntas que lhe forem formuladas” (CPP, art. 186)

Esse é nosso sistema legal.

Os membros do Poder Judiciário, no exercício da função inquisitorial no processo, estão sujeitos a tais regras.

Tal se passa, também, com as CPIs.

As CPMIs têm os mesmos poderes de investigação das autoridades judiciais (CF, art. 58, § 3º).

Mas não tem mais do que isso.

Assim, a **Paciente** deverá atender à convocação da CPMI, devendo comparecer no local, dia e hora marcados.

Não lhe será tomado o compromisso de dizer a verdade.

Deverá responder às perguntas que lhe forem formuladas.

Expeça-se salvo conduto nestes termos, o qual deverá ser acompanhado de cópia desta decisão.

Comunique-se ao Presidente da CPMI, com cópia.

Publique-se.

Brasília, 25 de julho de 2005.

Ministro Carlos Velloso, Relator.

HABEAS CORPUS 86.429 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Paciente: Enrico Gianelli — Impetrante: Leonardo Antônio de Sanches — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 8-8-2005

Publicação no *DJ*: 16-8-2005, p. 7

Comissão Parlamentar de Inquérito — Intimação de advogado para prestar depoimento — Relevância do pedido — Liminar deferida.

1. O advogado Dr. Leonardo Antônio de Sanches ajuíza este *habeas corpus* em benefício de Enrico **Gianelli**, tendo em conta ato do senador Efraim Moraes, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos (CPI dos Bingos), intimando o paciente para prestar depoimento. Articula o impetrante com a justificação do requerimento que desaguou no ato, no qual se fez referência à prestação de serviços, a certa empresa, pelo paciente — que encaminhara ao senador *e-mail*, informando jamais haver presenciado ato discrepante da ordem jurídica com a finalidade de prorrogar contrato com a empresa Gtech. Ressalta o causídico que, consoante dispõe o inciso XIX do artigo 7º da Lei n. 8.906/94, o advogado pode se recusar a depor como testemunha sobre fato relacionado com o cliente. Diz mais, que, de acordo com o artigo 154 do Código Penal, constitui crime a violação de segredo profissional, a revelação de informações alcançadas em face do desempenho de profissão, remetendo ao que decidido por esta Corte no Mandado de Segurança n. 23.452-1/RJ, relatado pelo Ministro Celso de Mello. Requer liminar que implique o cancelamento da convocação e, sucessivamente, que desobrigue o paciente de firmar termo de compromisso na condição de testemunha, de modo a permitir-se permanecer em silêncio toda vez que entender que uma eventual resposta possa implicar a violação de sigilo profissional, concedendo-se no julgamento de fundo, em definitivo, a ordem. À inicial anexou os documentos de folhas 12 a 19.

Recebi este processo no gabinete às 16 horas e 35 minutos do dia de hoje, sendo certo que a convocação em tela diz com o comparecimento para a assentada da Comissão Parlamentar de Inquérito que se realizará no dia de amanhã, 9 de agosto de 2005, às 10 horas.

2. Colho da justificativa que resultou na mencionada convocação a referência ao fato de o paciente haver atuado como advogado da empresa Gtech (folha 14) — dado suficiente a atrair a incidência do preceito inserto no artigo 7º, inciso XIX, da Lei

n. 8.906/94. Consubstancia direito do advogado recusar-se a depor, como testemunha, em processo no qual haja funcionado ou deva funcionar ou sobre fato relacionado com pessoa de quem seja ou foi advogado, mesmo quando autorizado ou solicitado pelo constituinte, bem como sobre fato que caracterize sigilo profissional. A partir da premissa constante, repita-se, da justificativa do requerimento de convocação — o paciente atuou como advogado na prestação de serviços a certo cliente —, não se tem como placitar o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito.

3. Defiro a liminar pleiteada, desobrigando o paciente, ante a convocação, tal como formalizada, de comparecer à Comissão Parlamentar de Inquérito aludida para ser ouvido.

4. Solicitem-se as informações cabíveis.

5. Publique-se.

Brasília, 8 de agosto de 2005.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 86.431 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Carlos Britto

Paciente: Rogério Tadeu Buratti — Impetrantes: Roberto Lopes Telhada e outro — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 8-8-2005

Publicação no *DJ*: 19-8-2005, p. 60

Vistos, etc.

Cuida-se de *habeas corpus*, preventivamente impetrado em favor de Rogério Tadeu Buratti, que “foi convocado para prestar depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito — Bingos, na próxima terça-feira, dia 9 de agosto, às 10 horas da manhã (...)” (fl. 10). *Habeas corpus* pelo qual o paciente veicula “seu desejo” de prestar depoimento “como investigado” e não “como testemunha”.

2. Com esse propósito, o paciente vocaliza o receio (1) de “que lhe seja exigido assinar Termo de Compromisso”; (2) de “que não seja respeitado o seu direito ao silêncio, ou, se pretender apresentar a sua versão dos fatos”, de “que se a considere falsa”; e, por fim, (3) de “que lhe seja vedada assistência do seu advogado”. Razão por que postula, liminarmente, seja tratado pela CPI dos Bingos “como pessoa submetida a investigação”, com todas as consequências jurídicas daí decorrentes.

3. Pois bem, cumpre-me consignar que, muito embora sua intimação haja ocorrido em 25-7-2005, somente agora, um dia antes de seu depoimento, e, assim mesmo, no final da tarde de hoje (autos recebidos em meu gabinete às 17h30), o impetrante fez uso do presente remédio heróico. Sem falar que a outorga de poderes a seus advogados data do já distante mês de setembro de 2004 (fl. 13).

4. Feito o relatório, passo a decidir. Ao fazê-lo, pontuo que a deficiente instrução dos autos, aliada à limitação temporal que me foi imposta pelos próprios impetrantes, não me permite conhecer de plano a real situação do paciente perante os fatos motivadores da instauração da CPI dos Bingos. É dizer: não tenho como verificar de pronto o vínculo direto entre a causa da convocação do paciente e o próprio objeto da

CPI, consistente em “*Investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado*”.

5. Em palavras outras, não encontro nos autos do *habeas corpus* nenhum elemento que desde já vincule o paciente às “casas de bingo”, na perspectiva de seu envolvimento “*com o crime organizado*”. Tampouco sinais da suposta participação dele, Rogério Tadeu Buratti, nos delitos “*de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores*”. Convém repetir: pelos elementos carreados para os presentes autos, nada encontro que insira o paciente no espectro de investigação da sobredita CPI, de modo a tão prévia quanto sugestivamente qualificá-lo como investigado.

6. É claro que fatos conexos aos inicialmente apurados podem, também eles, passar a constituir alvo de investigação da Comissão Parlamentar em causa. Contudo, para que isso aconteça, torna-se necessária a aprovação de aditamento, fato que, até o presente momento, não se deu.

7. Nesta marcha batida, anoto que o paciente mesmo, em sua petição, esclarece que “*nada foi encontrado*” contra ele nos documentos já apreendidos, seja pela autoridade policial, seja pela autoridade parlamentar. O que reforça o juízo preliminar de ausência do requisito do *fumus boni juris* para a concessão da cautelar.

8. Presente esta moldura, parece irrazoável que o Supremo Tribunal Federal, para conceder a liminar, tenha que presumir aquilo que o paciente não evidenciou: o risco de comparecer à CPI como investigado e não como testemunha.

9. Devo ressaltar, finalmente, que tenderia a solicitar prévias informações à digna autoridade coatora, para que ela, CPI dos Bingos, esclarecesse os pontos levantados nesta decisão, atinentes a eventual participação do paciente nos fatos a apurar. Todavia, o pouco tempo de que disponho como autoridade processante, devido ao ajuizamento da impetração na *undécima hora*, não me permite a adoção da providência.

10. Isso posto, e atento à estreiteza do rito que é próprio do *habeas corpus*, não me resta saída que não a de **indeferir** a liminar.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 8 de agosto de 2005.

Ministro Carlos Britto, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 87.214 — DF

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Pacientes: Sérgio Gomes da Silva, Roberto Podval, Beatriz Dias Rizzo, Odel Mikael Jean Antun e Adriano Salles Vanni — Impetrantes: Roberto Podval e outro — Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 17-11-2005

Publicação no *DJ*: 23-11-2005, p. 56

CPI — Intimação para prestar esclarecimento — Autodefesa — Assistência por advogado.

1. Os advogados Roberto Podval, Beatriz Dias Rizzo, Odel Mikael Jean Antun e Adriano Salles Vanni ajuízam este *habeas* em favor de Sérgio Gomes da Silva, indicando, como ato de constrangimento, intimação efetivada pela Polícia Federal para o paciente, no dia de amanhã, às 10h30, prestar esclarecimentos na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos). Eis os fatos narrados na inicial:

a) o impetrante Roberto Podval foi surpreendido na manhã deste dia — 16 de novembro — por agentes da Polícia Federal portando intimação endereçada ao paciente Sérgio Gomes da Silva, considerada a CPI dos Bingos;

b) a intimação se fez para que, no dia de amanhã — 17 de novembro —, às 10h30, no Senado, fossem prestados esclarecimentos àquela Comissão Parlamentar de Inquérito;

c) o impetrante Roberto Podval subscreveu a intimação, apondo o “ciente”, com a ressalva de não contarem os advogados com poderes para assim atuar em nome do cliente;

d) a Secretaria de Apoio às Comissões Especiais, do Senado Federal, mediante telefonema de servidor que se identificou como Márcio, afirmou ser válida a comunicação, aduzindo que o paciente deveria comparecer ao ato.

Sustentam os impetrantes não ter o paciente o dever de se apresentar, porquanto o caso Celso Daniel seria estranho aos limites da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos), no que foi instaurada com o objetivo de investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores bem como a relação das casas lotéricas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado. Ter-se-ia a incidência do disposto no artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, em face da premissa de que a comissão é criada para apurar fato determinado. Afirmam que a finalidade da intimação do paciente seria colher elementos acerca do caso Celso Daniel. Alegam que a morte do ex-Prefeito de Santo André nada tem a ver com o objeto da investigação parlamentar em curso. Citam precedente da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence — Mandado de Segurança n. 25.281-2/DF — sobre a necessidade de a comissão ficar nos limites materiais do ato que a institui. Apontam que o hoje senador Efraim Morais, Presidente da referida Comissão Parlamentar de Inquérito, ocupando a Presidência da Câmara dos Deputados, anulou, em questão de ordem, a intimação de testemunha que iria prestar depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito do Banespa, em virtude de o objetivo não se relacionar com os acontecimentos que deram causa às investigações parlamentares. Asseveram estar ocorrendo desvio de finalidade. Dizem que, em relação à morte do ex-prefeito de Santo André Celso Daniel, estão em curso ações penais, figurando o paciente no pólo passivo — Autos n. 101/02, da 1ª Vara Judicial de Itapeverica da Serra e Autos n. 557/02, da 1ª Vara de Santo André. Arguem a ofensa ao princípio da separação dos Poderes, ante a simultaneidade de investigação legislativa com as ações em curso. Reportam-se a precedente do Tribunal, da lavra do Ministro Paulo Brossard, quando ficou assentado que a Comissão Parlamentar de Inquérito não se destina a apurar crimes nem a puni-los — Habeas Corpus n. 71.039-5/RJ.

Discorrem sobre o fato de estar o paciente eximido de colaborar na produção de provas contra si mesmo, remetendo à Convenção Americana de Direitos Humanos e ao Tratado de Nova York. Mais uma vez, fazem referência a julgado do Supremo sobre a matéria — Habeas Corpus n. 86.849-5/DF, Relator Ministro Cezar Peluso. Após transcreverem texto de Benjamin Constant publicado sob o título “Da liberdade dos antigos comparada à dos pósteros”, defendem a tese de que o paciente não está sequer compelido a comparecer ao ato, mencionando a garantia constitucional do inciso LXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Ressaltam não poder o paciente vir a ser preso por falso testemunho e reproduzem a notícia, veiculada na Folha *On Line* em 27 de outubro

último, intitulada “CPI dos Bingos aprova nova acareação com envolvidos no caso Celso Daniel”. Aludindo aos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito, citam trechos da autoria do senador Magno Malta. Asseveram ainda o direito de o paciente ser acompanhado pelos respectivos advogados, salientando incidentes havidos na oitiva do Senhor Marcelo Sereno, quando os profissionais teriam sido impedidos de exercer prerrogativas asseguradas pela Lei n. 8.906/94 e respaldadas na Constituição Federal. Remetem ao Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil bem como a precedente do Supremo da lavra do Ministro Celso de Mello — Habeas Corpus n. 83.622-4/DF.

Ante esse quadro, pleiteiam, a título de providências acauteladoras:

1. Seja reconhecido e declarado, diante da ilegitimidade da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos) em promover investigações acerca do caso Celso Daniel e da prerrogativa da não-incriminação, o direito do paciente de se recusar a comparecer ao ato designado, sem que venha a sofrer qualquer espécie de sanção por essa recusa;

2. Subsidiariamente — e diria sucessivamente —, requerem liminar em que se assegure:

a) a liberdade de ir e vir do paciente, expedindo-se salvo-conduto;

b) o direito de o paciente fazer-se acompanhar pelos advogados credenciados e consultá-los quando entender conveniente;

c) a oitiva do paciente na posição de investigado, não assinando termo de compromisso de dizer a verdade;

d) o direito do paciente de não se auto-incriminar, mantendo-se em silêncio;

e) a impossibilidade de vir a ser preso e de sofrer coação em decorrência do exercício da garantia concernente à auto-incriminação.

Solicitam, ainda, a expedição de salvo-conduto em favor dos subscritores da peça, Doutores Roberto Podval, Beatriz Dias Rizzo, Odel Mikael Jean Antun e Adriano Salles Vanni, presentes as prerrogativas da Lei n. 8.906/94, a saber:

a) de presenciarem o ato de oitiva do paciente;

b) de usarem da palavra pela ordem, sentados ou em pé, com a advertência de que a cassação indevida desse direito por parte dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos) pode configurar crime de desobediência;

c) de consultarem, a qualquer tempo, seu cliente;

d) de não serem presos;

e) de não sofrerem qualquer injusta coação por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos) ou dos membros que a integram durante o depoimento do paciente, designado para o dia de amanhã.

No mérito, é pleiteado o reconhecimento do direito do paciente de se recusar a participar de qualquer outro ato perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos) que pretenda investigar o caso Celso Daniel ou importe na produção de prova que poderá ser utilizada contra si próprio. Sucessivamente, pedem seja reconhecido ao paciente o direito de se manter em silêncio, bem como, aos subscritores da peça inicial, os direitos inerentes ao exercício da profissão em todas as oportunidades em que, eventualmente, vier a ser o paciente intimado a depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos), expedindo-se, em favor de cada um, salvo-conduto. Acompanharam a inicial as peças de folhas 28 a 122.

2. Relativamente à intimação de folha 28, observe-se havê-la recebido o profissional da advocacia que, tudo indica, assiste ao paciente, lançando o “ciente”. Quanto

à ressalva feita, não é necessária a outorga de poderes especiais para tal recebimento. No tocante à autodefesa, o paciente foi intimado para “prestar esclarecimentos”. Os elementos trazidos ao processo não são conducentes a concluir-se que a intimação se fez dirigida à oitiva na condição de envolvido. Ele o é, como está na inicial, no caso Celso Daniel, e a Comissão Parlamentar de Inquérito constituída tem como fato determinado a apuração da participação das casas de bingo no que concerne à prática de crime de lavagem ou ocultação de bens, dinheiro e valores, atuação voltada ao apoio ao crime organizado. Então, não cabe presumir o excepcional, o extravasamento dos limites do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, a verdadeira sobreposição, presentes ações penais em curso para elucidar a responsabilidade pelo crime ocorrido.

Apenas procede o pleito no que tange à atividade profissional dos subscritores da peça que implicou a impetração e, mesmo assim, sem partir-se para o extravagante, ou seja, a prática de atos pela Comissão Parlamentar de Inquérito em desprezo aos parâmetros legais, colocando em risco, até mesmo, a liberdade de ir e vir dos advogados.

3. Defiro a medida acauteladora de forma parcial, viabilizando, portanto, a assistência do paciente pelos profissionais da advocacia credenciados.

4. Publique-se.

Brasília, 17 de novembro de 2005.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 87.230 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Paciente: Jair de Oliveira — Impetrante: Amadeu de Almeida Weinmann —
Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Tráfico de Armas)

Julgamento: 22-11-2005

Publicação no *DJ*: 28-11-2005, p. 40

Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de liminar, impetrado em favor de **Jair de Oliveira**, tendo por autoridade coatora a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados conhecida como CPI do Tráfico de Armas.

Informa o impetrante que, em 16 de novembro de 2005, o paciente recebeu intimação para prestar depoimento, em 24 de novembro, perante a CPI do Tráfico de Armas, instaurada na Câmara dos Deputados e presidida pelo deputado federal Moroni Torgan.

Constam do *habeas corpus* duas causas de pedir. A primeira é relativa à alegação de que o paciente não tem condições financeiras para se deslocar até Brasília a fim de atender à intimação da CPI. A segunda consiste na alegação de que o paciente foi intimado para depor na condição de testemunha sobre fatos pelos quais está sendo processado.

Liminarmente, o impetrante requer sejam assegurados os direitos constitucionais do paciente, entre os quais, a garantia contra a auto-incriminação. Além disso, o paciente não renuncia à prerrogativa de ser ouvido em seu domicílio, caso tenha de depor.

É o relatório.

Decido.

A petição inicial foi apresentada mediante fax. Dela, consta a afirmação de que os originais foram remetidos pela via postal.

No que concerne à alegação de que o paciente não dispõe de condições financeiras para se deslocar até a CPI, verifico a presença do *fumus boni iuris*.

É que não me parece, em princípio, lícito que o paciente seja obrigado a arcar com as despesas de viagem, suas e do advogado, quando o art. 222 do Código de Processo Penal lhe garante o direito de ser ouvido na comarca do seu domicílio.

Aliás, o teor do art. 2º da Lei 1.579/1952 é no sentido de que, se necessário, são os membros da CPI que poderão transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença, e não o contrário.

Penso, porém, que a regra do art. 222 do Código de Processo Penal não é absoluta, desde que existam fundadas razões para o deslocamento da testemunha até o local onde deva depor. Os custos de tal deslocamento, contudo, devem correr por conta do órgão que a convocou. Nesse sentido, cf. decisão proferida pelo Ministro Nelson Jobim, denegatória de reconsideração de liminar deferida nos autos do HC 80.152, de sua relatoria:

“2. A decisão.

A liminar foi concedida para que o paciente não fosse conduzido, de forma coercitiva, perante a CPI, no dia 03 de maio de 2000.

A decisão justificava-se:

- a) pela forma da convocação;
- b) pela ameaça à sua liberdade.

Afirmei no despacho:

‘As Comissões Parlamentares de Inquérito têm ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (CF, art. 58, § 3º).

Tais poderes exercer-se-ão nos moldes dos procedimentos a que se submetem os juizes.’ (Fl. 29)

No exercício dos poderes de investigação, próprio das autoridades judiciais, a CPI pode ouvir indiciados e inquirir testemunhas.

Para tanto, deve notificar as pessoas que pretende ouvir.

Essa notificação deverá ser formulada de acordo com as leis processuais vigentes.

Ninguém ‘poderá eximir-se da obrigação de depor’ (CPP, art. 206).

Quem comparece perante CP deve ter respeitados os seus direitos constitucionais (CF, art. 5º).

Se houver necessidade de prisão, é necessária autorização judicial.

Tratando-se de Funcionário Público, deve ser requisitado ao seu chefe administrativo.

Eventual deslocamento para outra localidade implica indenização de despesas.

Não há retratação a ser feita.

A liminar foi satisfativa.

O paciente fica sujeito a nova convocação.

A CPI deverá atender às exigências legais.

Comunique-se ao Senhor Presidente da CPI e ao Paciente.”

No presente caso, além de ter sido descumprido o procedimento do art. 222 do Código de Processo Penal sem a necessária justificativa, não foram oferecidos ao paciente e a seu defensor os meios necessários ao atendimento da convocação, sendo certo que a condução coercitiva prevista no art. 218 do Código de Processo Penal pressupõe a regular intimação da testemunha (no caso, nos termos do art. 222), o que não ocorreu.

Com relação à alegação de que o paciente não pode depor como testemunha, não vislumbro, em cognição sumária, a verossimilhança das alegações.

A impetração não demonstra em que ponto exatamente o paciente está vinculado às investigações realizadas pela CPI do Tráfico de Armas. A informação de que fora preso preventivamente, e depois solto, por responder, junto à 2ª Vara Federal Criminal de Porto Alegre, a ação penal por tráfico de entorpecentes e porte ilegal de armas, além de por lavagem de dinheiro (fls. 11-15), não é suficiente para demonstrar que ele possui ligação com os fatos investigados pelo Poder Legislativo, o que invalida a pretensão de considerá-lo investigado, e não testemunha.

Não há, nos autos, nenhum outro indicativo de que o paciente possa ostentar a condição de investigado naquele procedimento, tampouco é demonstrada a pertinência entre os fatos objeto da referida CPI e as ações penais às quais responde o paciente, o que impede, nesta parte, a concessão da liminar.

Na mesma linha, em caso idêntico, observe-se a decisão proferida nos autos do HC 86.385, em 1º-8-2005, pelo Ministro Sepúlveda Pertence.

Já a garantia contra a não-auto-incriminação (art. 5º, LXIII) pode ser invocada pelo paciente em qualquer momento, independentemente da concessão de liminar, caso lhe seja feito algum questionamento cuja reposta possa prejudicar a sua defesa no processo ao qual responde.

Do exposto, defiro parcialmente a liminar, para permitir ao paciente que deixe de atender à convocação da CPI do Tráfico de Armas, da forma como consta do Ofício 779/05-P, facultada à CPI a renovação da intimação, desde que obedecidos os ditames legais.

Comunique-se, com urgência, o teor desta decisão ao presidente da CPI do Tráfico de Armas, deputado federal Moroni Torgan.

Solicitem-se informações. Em seguida, recebidas as informações requeridas, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 22 de novembro de 2005.

Ministro Joaquim Barbosa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 87.971 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Gilmar Mendes

Pacientes: David Jesus Gil Fernandez e Marcos César de Cássio Lima — Impetrante: Luciano Quintanilha de Almeida — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 13-2-2006

Publicação no *DJ*: 21-2-2006, p. 20

Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de medida liminar, impetrado em favor de **David Jesus Gil Fernandez** e **Marcos César de Cássio Lima**, ao argumento de que,

estando convocados para prestar depoimento amanhã, 14-2-06, às 10:00h, na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada pelo Requerimento n. 3, de 2005, do Congresso Nacional (CPMI dos Correios), teriam o justo receio de, considerando estarem — como se alega — efetivamente na condição de “acusados” ou “investigados” perante a referida CPMI, e não meramente como “testemunhas”, verem inobservados os seus direitos de permanecer calados (art. 5º, inciso LXIII) e serem acompanhados e orientados por defensor técnico (art. 7º, incisos X e XI, da Lei n. 8.906/94).

Segundo a impetração, este receio teria como referências objetivas, de um lado, o teor do Requerimento n. 1.475/05, da mesma CPMI, que autorizou a transferência dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da empresa Quality Corretora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., da qual os pacientes são os representantes legais, e, de outro lado, atitudes precedentes da CPMI que indicariam a ausência de um voluntário respeito àqueles alegados direitos dos pacientes.

À luz destes fatos requerem a concessão liminar de ordem neste *habeas* para que a CPMI, no depoimento de amanhã, (a) “somente inquiria os Pacientes acompanhados de seu advogado, respeitando seus direitos de se comunicarem com eles”, (b) “não os obrigue a assinar Termo de Compromisso na condição de testemunha”, (c) não os ameace ou efetivamente os prenda em flagrante durante a sessão, a pretexto da qualidade das respostas que derem ou se negarem a dar, a seus exclusivos critérios” e (d) não os obrigue a responder o que, nos seus entenderes, possam incriminá-los” (*sic*).

Decido.

Preliminarmente registro que, conquanto falte a esta impetração uma adequada instrução documental demonstrativa da qualidade dos pacientes de representantes legais da empresa **Quality CTVM**, aceito este fato, em face da urgência do pedido cautelar, considerando os elementos que figuram nos Mandados de Segurança n. 25.752 e 25.827, ambos sob a minha relatoria.

É inequívoco, a teor dos termos da justificativa ao Requerimento n. 1.475/05/CPMI, que a investigação desenvolvida pela “CPMI dos Correios” contra a pessoa jurídica da qual são representantes legais os pacientes pressupõe, ou tem como objetivo demonstrar, a possível ocorrência de práticas criminosas em seus atos empresariais. Ora, sendo os crimes, em regra, próprios exclusivamente às pessoas físicas, imputar à pessoa jurídica tais condutas importa, inexoravelmente, imputá-las a seus prepostos ou representantes, muito particularmente os últimos. Esta simples avaliação é suficiente para demonstrar que os pacientes não comparecem à CPMI na simples condição de “testemunhas”, mas efetivamente naquela de “acusados” ou “investigados”.

A Constituição confere às Comissões Parlamentares de Inquérito os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º). O Supremo Tribunal Federal tem entendido que, tal como ocorre em depoimentos prestados perante órgãos do Poder Judiciário, é assegurado o direito de o investigado não se incriminar perante as Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 5º, LXIII — “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado (...).”). Nesse sentido, a seguinte passagem da ementa de decisão proferida no HC n. 79.812, *verbis*:

“Comissão Parlamentar de Inquérito — Privilégio contra a auto-incriminação — Direito que assiste a qualquer indiciado ou testemunha — Impossibilidade de o Poder Público impor medidas restritivas a quem exerce, regularmente, essa prerrogativa — Pedido de *habeas corpus* deferido. — O privilégio contra a auto-incriminação — que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito — traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder

Executivo ou do Poder Judiciário. — O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio — enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) — impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado. (...)” (Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 16-2-01).

Essa orientação, amplamente consolidada na jurisprudência da Corte (dentre tantos: HC n. 83.357, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* de 26-3-04; HC n. 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 24-3-00; HC n. 86.274-MC, de minha relatoria, *DJ* de 20-10-05), tem sido objeto de críticas da sociedade e dos meios de comunicação, no sentido de se conferir um *bill of indemnity* ao depoente a se eximir de fornecer informações imprescindíveis à regular instrução. Se se pretende atribuir aos direitos individuais eficácia superior à das normas meramente programáticas, então devem-se identificar precisamente os contornos e limites de cada direito, isto é, a exata definição do seu âmbito de proteção. Tal colocação já é suficiente para realçar o papel especial conferido ao legislador tanto na concretização de determinados direitos quanto no estabelecimento de eventuais limitações ou restrições.

Evidentemente, não só o legislador mas também os demais órgãos estatais com poderes normativos, judiciais ou administrativos cumprem uma importante tarefa na realização dos direitos fundamentais. A Constituição de 1988 atribuiu significado ímpar aos direitos individuais. Já a colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início do texto constitucional denota a intenção do constituinte de emprestar-lhes significado especial. A amplitude conferida ao texto, que se desdobra em setenta e sete incisos e dois parágrafos (art. 5º), reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos. A idéia de que os direitos individuais devem ter eficácia imediata ressalta a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guardar-lhes estrita observância.

O constituinte reconheceu ainda que os direitos fundamentais são elementos integrantes da identidade e da continuidade da Constituição, considerando, por isso, ilegítima qualquer reforma constitucional tendente a suprimi-los (art. 60, § 4º). A complexidade do sistema de direitos fundamentais recomenda que se evitem esforços no sentido de precisar os elementos essenciais dessa categoria de direitos, em especial no que concerne à identificação dos âmbitos de proteção e à imposição de restrições ou limitações legais.

O direito ao silêncio, que assegura a não-produção de prova contra si mesmo, constitui pedra angular do sistema de proteção dos direitos individuais e materializa uma das expressões do princípio da dignidade da pessoa humana. Como se sabe, na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais. O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentários ao art. 1º da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do homem a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (“*rechtliches Gehör*”) e fere o princípio da dignidade humana [*Eine Auslieferung des Menschen an ein staatliches Verfahren und eine Degradierung zum Objekt dieses Verfahrens wäre die Verweigerung des rechtlichen Gehörs.*] (Maunz-Dürig, *Grundgesetz Kommentar, Band I, München, Verlag C. H. Beck*, 1990, II 18).

A premissa acima é suficiente a fazer incidir, automaticamente, a essência dos direitos argüidos na impetração. E, se há justo receito de serem eles infringidos, deve-se

deferir aos pacientes o necessário salvo-conduto que evite possível constrangimento: não se trata de afirmar que ele ocorrerá, ou ocorreria — até porque, como ressaltado pelo Min. Celso de Mello na decisão liminar do MS n. 25.617, é de pressupor que o conhecimento e a consciência próprias à formação jurídica dos parlamentares que compõem a direção dos trabalhos da CPMI não “permitiria que se consumassem abusos e que se perpetrassem transgressões” aos direitos dos depoentes ou às prerrogativas profissionais dos seus defensores técnicos —, mas, infelizmente, eventos de passado recente, e de público conhecimento, indicam a oportunidade e a necessidade de acautelar qualquer ocorrência.

No caso dos autos, afigura-se inequívoco, pelo menos em sede de juízo cautelar, que o não-reconhecimento do direito de não responder às perguntas cujas respostas possam vir a incriminá-los importará graves e irreversíveis prejuízos a direito fundamental dos pacientes.

Nesses termos, defiro, em parte, a medida liminar requerida para que a CPMI criada pelo Requerimento n. 3/05/CN (CPMI dos Correios), no depoimento dos pacientes (a) não crie óbices à presença e à comunicação com seus defensores técnicos (advogados), se os pacientes comparecerem acompanhados por tais profissionais e (b) defira-lhes o tratamento próprio à condição de “acusado” ou “investigado”, assegurando-se-lhes o direito à não auto-incriminação. Com relação aos fatos que não impliquem auto-incriminação, persiste a obrigação de os depoentes prestarem informações.

Expeça-se o salvo-conduto.

Comunique-se, com máxima urgência, ao Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “Correios”.

Requisitem-se informações.

Após, vista à Procuradoria-Geral da República.

Brasília, 13 de fevereiro de 2006.

Ministro Gilmar Mendes, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 88.015 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Paciente: Jorge Ribeiro dos Santos — Impetrante: Alberto Tichauer — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 14-2-2006

Publicação no *DJ*: 21-2-2006, p. 21

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Privilégio constitucional contra a auto-incriminação: *garantia básica* que assiste à *generalidade das pessoas*. A pessoa sob investigação (*parlamentar, policial ou judicial*) não se despoja dos direitos e garantias assegurados *pela Constituição e pelas leis da República*. Direito à assistência efetiva e permanente por advogado: *uma projeção concretizadora da garantia constitucional do due process of law*. A primazia da *rule of law*. A participação dos advogados perante as *Comissões Parlamentares de Inquérito* e o necessário respeito às prerrogativas profissionais desses operadores do Direito (MS

25.617/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3-11-2005, v.g.). O postulado da separação de Poderes e a legitimidade constitucional do controle, pelo Judiciário, das funções investigatórias das CPIs, se e quando exercidas de modo abusivo. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar deferida.

Trata-se de *habeas corpus* preventivo, que, **impetrado** contra a “CPMI dos Correios”, **objetiva preservar** o *status libertatis* do ora paciente, **por ela convocado** a depor em sessão a ser realizada **no próximo dia 15 de fevereiro**.

Busca-se, com a presente ação de *habeas corpus*, **a obtenção** de provimento jurisdicional **que assegure**, cautelarmente, ao ora paciente, **(a) o direito de ser assistido** por seu Advogado **e de com este comunicar-se durante** o curso de seu depoimento **perante** a referida Comissão Parlamentar de Inquérito **e (b) o direito de exercer** o privilégio constitucional **contra** a auto-incriminação, **sem** que se possa adotar, **contra** o ora paciente, como conseqüência do regular exercício dessa especial prerrogativa jurídica, **qualquer** medida restritiva de direitos **ou** privativa de liberdade, **não podendo**, ainda, esse **mesmo** paciente, **ser obrigado** “a assinar Termo de Compromisso na condição de testemunha” (fl. 11).

Passo a apreciar o pedido de medida liminar formulado nesta sede processual.

E, ao fazê-lo, **defiro** a postulação em causa, **nos termos referidos** no parágrafo anterior **(a e b)**, **notadamente para o fim de assegurar**, ao ora paciente, **além do direito** de ser assistido **e de comunicar-se** com o seu advogado, **também o direito de permanecer** em silêncio **e de não produzir** provas contra si próprio, **se e quando** inquirido sobre fatos cujo esclarecimento **possa importar** em sua auto-incriminação, **sem dispensá-lo**, contudo, **da obrigação de comparecer** perante o órgão parlamentar ora apontado como coator.

CPI e o privilégio constitucional contra a auto-incriminação.

Tenho enfatizado, em decisões proferidas no Supremo Tribunal Federal, **a propósito** da prerrogativa constitucional **contra** a auto-incriminação (RTJ 176/805-806, Rel. Min. Celso de Mello), **e com apoio** na jurisprudência **prevalente** no âmbito desta Corte, **que assiste**, a **qualquer** pessoa, **regularmente** convocada para depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito, o **direito** de se manter em silêncio, **sem** se expor — **em virtude** do exercício **legítimo** dessa faculdade — a **qualquer** restrição em sua esfera jurídica, **desde** que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas, **possam acarretar-lhe** grave dano (*Nemo tenetur se detegere*).

É que indiciados **ou** testemunhas **dispõem**, em nosso ordenamento jurídico, **da prerrogativa** contra a auto-incriminação, **consoante** tem proclamado a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 172/929-930, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 78.814/PR, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.).

Cabe acentuar que o privilégio contra a auto-incriminação — que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito (Ovídio Rocha Barros Sandoval, “CPI ao Pé da Letra”, pp. 64/68, itens n. 58/59, 2001, Millennium; Uadi Lammêgo Bulos, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, pp. 290/294, item n. 1, 2001, Saraiva; Nelson de Souza Sampaio, “Do Inquérito Parlamentar”, pp. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas; José Luiz Mônaco da Silva, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, pp. 65 e 73, 1999, Ícone Editora; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3, pp. 126-127, 1992, Saraiva, v.g.) — **traduz** direito público subjetivo, de estatura constitucional, **assegurado a qualquer pessoa** pelo art. 5º, inciso LXIII, da nossa Carta Política.

Convém assinalar, neste ponto, que, “*Embora aludindo ao preso, a interpretação da regra constitucional deve ser no sentido de que a garantia abrange toda e qualquer pessoa, pois, diante da presunção de inocência, que também constitui garantia fundamental do cidadão (...), a prova da culpabilidade incumbe exclusivamente à acusação*” (Antônio Magalhães Gomes Filho, “Direito à Prova no Processo Penal”, p. 113, item n. 7, 1997, RT — grifei).

É por essa razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu esse direito também em favor de quem presta depoimento na condição de testemunha, advertindo, então, que “*Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la*” (RTJ 163/626, Rel. Min. Carlos Velloso — grifei).

Com o explícito reconhecimento dessa prerrogativa, constitucionalizou-se, em nosso sistema jurídico, uma das mais expressivas conseqüências derivadas da cláusula do *due process of law*.

Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, ou não, a condição formal de indiciado — ainda que convocada como testemunha (RTJ 163/626 — RTJ 176/805-806) —, possui, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer em silêncio e de não produzir provas contra si própria, consoante reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 141/512, Rel. Min. Celso de Mello).

Esse direito, na realidade, é plenamente oponível ao Estado, a qualquer de seus Poderes e aos seus respectivos agentes e órgãos. Atua, nesse sentido, como poderoso fator de limitação das próprias atividades de investigação e de perseguição desenvolvidas pelo Poder Público (Polícia Judiciária, Ministério Público, Juízes, Tribunais e Comissões Parlamentares de Inquérito, p. ex.).

Cabe registrar que a cláusula legitimadora do direito ao silêncio, ao explicitar, agora em sede constitucional, o postulado segundo o qual *Nemo tenetur se detegere*, nada mais fez senão consagrar, desta vez no âmbito do sistema normativo instaurado pela Carta da República de 1988, diretriz fundamental proclamada, desde 1791, pela Quinta Emenda que compõe o “*Bill of Rights*” norte-americano.

Na realidade, ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal (HC 80.530-MC/PA, Rel. Min. Celso de Mello). Trata-se de prerrogativa, que, no autorizado magistério de Antônio Magalhães Gomes Filho (“Direito à Prova no Processo Penal”, p. 111, item n. 7, 1997, RT), “constitui uma decorrência natural do próprio modelo processual paritário, no qual seria inconcebível que uma das partes pudesse compelir o adversário a apresentar provas decisivas em seu próprio prejuízo (...)”.

O direito de o indiciado/acusado (ou testemunha) permanecer em silêncio — consoante proclamou a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em *Escobedo v. Illinois* (1964) e, de maneira mais incisiva, em *Miranda v. Arizona* (1966) — insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal.

A importância de tal entendimento firmado em *Miranda v.*

Arizona (1966) assumiu tamanha significação na prática das liberdades constitucionais nos Estados Unidos da América, que a Suprema Corte desse país, em julgamento mais recente (2000), voltou a reafirmar essa “*landmark decision*”, assinalando que as diretrizes nela fixadas (“*Miranda warnings*”) — dentre as quais se encontra a prévia identificação de que ninguém é obrigado a confessar ou a responder a qualquer interrogatório — exprimem interpretação do próprio *corpus* constitucional, como advertiu o então “*Chief Justice*” William H. Rehnquist, autor de tal decisão, proferida, por 07 (sete) votos a 02 (dois), no caso *Dickerson v. United States* (530 U.S. 428, 2000), daí resultando, como necessária conseqüência, a intangibilidade desse precedente,

insuscetível de ser derogado por legislação meramente ordinária emanada do Congresso americano (“...”) *Congress may not legislatively supersede our decisions interpreting and applying the Constitution (...)*”.

Cumpra rememorar, bem por isso, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 68.742/DF, Rel. p/ o acórdão Min. Ilmar Galvão (DJ de 2-4-93), também reconheceu que o réu não pode, em virtude do princípio constitucional que protege qualquer acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, sofrer, em função do legítimo exercício desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*.

Esta Suprema Corte, fiel aos postulados constitucionais que expressivamente delimitam o círculo de atuação das instituições estatais, enfatizou que qualquer indivíduo submetido a procedimentos investigatórios ou a processos judiciais de natureza penal “*tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado. Nemo tenetur se detegere. Ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal*” (RTJ 141/512, Rel. Min. Celso de Mello).

Em suma: o direito ao silêncio — e de não produzir provas contra si próprio — constitui prerrogativa individual que não pode ser desconsiderada por qualquer dos Poderes da República.

Cabe enfatizar, por necessário — e como natural decorrência dessa insuprimível prerrogativa constitucional — que nenhuma conclusão desfavorável ou qualquer restrição de ordem jurídica à situação individual da pessoa que invoca essa cláusula de tutela pode ser extraída de sua válida e legítima opção pelo silêncio. Daí a grave — e corretíssima — advertência de Rogério Lauria Tucci (“Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro”, p. 370, item n. 16.3, 2ª ed., 2004, RT), para quem o direito de permanecer calado “*não pode importar em desfavorecimento do imputado, até porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito, expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem*”.

Esse mesmo entendimento é perfilhado por Antônio Magalhães Gomes Filho (“Direito à Prova no Processo Penal”, p. 113, item n. 7, nota de rodapé n. 67, 1997, RT), que repele, por incompatíveis com o novo sistema constitucional, quaisquer disposições legais, prescrições regimentais ou práticas estatais que autorizem inferir, do exercício do direito ao silêncio, inaceitáveis conseqüências prejudiciais à defesa, aos direitos e aos interesses do réu, do indiciado ou da pessoa meramente investigada, tal como já o havia proclamado este Supremo Tribunal Federal, antes da edição da Lei n. 10.792/2003, que, dentre outras modificações, alterou o art. 186 do CPP:

“**Interrogatório — Acusado — Silêncio.** A parte final do artigo 186 do Código de Processo Penal, no sentido de o silêncio do acusado poder se mostrar contrário aos respectivos interesses, não foi recepcionada pela Carta de 1988, que, mediante o preceito do inciso LVIII do artigo 5º, dispõe sobre o direito de os acusados, em geral, permanecerem calados (...).”

(RTJ 180/1125, Rel. Min. Marco Aurélio — grifei)

No sistema jurídico brasileiro, estruturado sob a égide do regime democrático, não existe qualquer possibilidade de o Poder Público (uma Comissão Parlamentar de Inquérito, p. ex.), por simples presunção ou com fundamento em meras suspeitas, reconhecer, sem prévia decisão judicial condenatória irrecorrível, a culpa de alguém.

Na realidade, os princípios democráticos que informam o modelo constitucional consagrado na Carta Política de 1988 repelem qualquer comportamento estatal que transgrida o dogma de que não haverá culpa penal por presunção, nem responsabilidade criminal por mera suspeita (RT 690/390 — RT 698/452-454).

É por essa razão que “*Não podem repercutir contra o réu situações jurídico-processuais ainda não definidas por decisão irrecorrível do Poder Judiciário, especialmente naquelas hipóteses de inexistência de título penal condenatório definitivamente constituído*” (RTJ 139/885, Rel. Min. Celso de Mello).

Não constitui demasia enfatizar, neste ponto, que o princípio constitucional da não-culpabilidade **também consagra**, em nosso sistema jurídico, **uma regra de tratamento que impede** o Poder Público **de agir e de se comportar**, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado, ao réu **ou** a qualquer pessoa, **como se estes** já houvessem sido condenados **definitivamente** por sentença do Poder Judiciário.

Em suma: cabe ter presente, no exame da matéria ora em análise, **a jurisprudência constitucional que tem** prevalecido, **sem maiores discepções, no âmbito** do Supremo Tribunal Federal:

— **O privilégio contra a auto-incriminação** — que é **plenamente** invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito - **traduz** direito público subjetivo **assegurado a qualquer pessoa**, que, **na condição** de testemunha, de indiciado ou de réu, **deva prestar depoimento** perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

— O exercício do direito de permanecer em silêncio **não autoriza** os órgãos estatais a dispensar qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. **Precedentes.**

O direito ao silêncio — enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) — **impede**, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, **por tal específica razão**, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado.

— **Ninguém pode ser tratado como culpado**, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, **sem que exista**, a esse respeito, decisão judicial condenatória **transitada em julgado.**

O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, **consagra uma regra de tratamento que impede** o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. **Precedentes.**

(RTJ 176/805-806, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

A participação do advogado perante a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Impende assinalar, de outro lado, **tendo em vista** o pleito deduzido **em favor** do ora paciente — **no sentido de que se lhe assegure** o direito de ser assistido por seu Advogado e de com este comunicar-se **durante** o curso de seu depoimento **perante** a “CPMI dos Correios” —, **que cabe, ao Advogado, a prerrogativa**, que lhe é dada por força e autoridade da lei, **de velar pela intangibilidade** dos direitos **daquele** que o constituiu como **patrono** de sua defesa técnica, **competindo-lhe**, por isso mesmo, para o **fiel** desempenho do *munus* de que se acha incumbido, o exercício dos **meios legais** vocacionados a **plena** realização de seu **legítimo** mandato profissional.

Na realidade, **mesmo** o indiciado, **quando submetido** a procedimento inquisitivo, de caráter unilateral (**perante** a Polícia Judiciária ou uma CPI, **p. ex.**), **não se despoja** de sua condição de **sujeito** de determinados direitos e de garantias indisponíveis, **cujo desrespeito** põe em evidência a censurável **face arbitrária** do Estado cujos poderes, necessariamente, **devem conformar-se** ao que **impõe** o ordenamento positivo da República, **notadamente** no que se refere à efetiva e permanente assistência técnica por Advogado.

Esse entendimento — que **reflete** a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **construída** sob a égide da **vigente** Constituição (MS 23.576/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 7-12-99 e DJ de 3-2-2000 — MS 23.684/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 10-5-2000 — MS 25.617-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3-11-2005, v.g.) — **encontra apoio** na lição de autores eminentes, que, **não desconhecendo** que o exercício do poder **não autoriza** a prática do arbítrio, **ainda** que se cuide de mera **investigação** conduzida **sem** a garantia do contraditório, **ênfatizam** que, **em tal** procedimento inquisitivo, **há direitos** titularizados pelo indiciado **que não podem ser ignorados** pelo Estado.

Cabe referir, nesse sentido, **dentre** outras lições **inteiramente aplicáveis** às Comissões Parlamentares de Inquérito, **o autorizado magistério** de Fauzi Hassan Chouk (“Garantias Constitucionais na Investigação Criminal”, p. 74, item n. 4.2, 1995, RT), de Ada Pellegrini Grinover (“A Polícia Civil e as Garantias Constitucionais de Liberdade”, in “A Polícia à Luz do Direito”, p. 17, 1991, RT), de Rogério Lauria Tucci (“Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro”, p. 383, 1993, Saraiva), de Roberto Maurício Genofre (“O Indiciado: de Objeto de Investigações a Sujeito de Direitos”, in “Justiça e Democracia”, vol. 1/181, item n. 4, 1996, RT), de Paulo Fernando Silveira (“Devido Processo Legal — *Due Process of Law*”, p. 101, 1996, Del Rey), de Romeu de Almeida Salles Junior (“Inquérito Policial e Ação Penal”, p. 60/61, item n. 48, 7ª ed., 1998, Saraiva) e de Luiz Carlos Rocha (“Investigação Policial — Teoria e Prática”, p. 109, item n. 2, 1998, Saraiva).

Assume inquestionável valor, bem por isso, **presente** o contexto ora em análise (direitos do indiciado e prerrogativas profissionais do Advogado perante a CPI), a lição de Odacir Klein (“Comissões Parlamentares de Inquérito — A Sociedade e o Cidadão”, pp. 48/49, item n. 4, 1999, Sergio Antonio Fabris Editor), **que tanta expressão deu**, quando membro do Congresso Nacional, à atividade legislativa:

“O texto constitucional consagra o princípio de que ninguém é obrigado a se auto-incriminar.

Dessa forma, *estará agindo no mínimo autoritariamente* quem, participando de uma CPI, *negar* o direito ao silêncio à pessoa que possa ser responsabilizada ao final da investigação.

Em seu interrogatório, o indiciado *terá que ser tratado* sem agressividade, truculência ou deboche, por quem o interroga diante da imprensa e sob holofotes, já que a exorbitância da função de interrogar está coibida pelo art. 5º, III, da Constituição Federal, que prevê que ‘ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante’.

Aquele que, numa CPI, ao ser interrogado, for injustamente atingido em sua honra ou imagem, poderá pleitear judicialmente indenização por danos morais ou materiais, neste último caso, se tiver sofrido prejuízo financeiro em decorrência de sua exposição pública, tudo com suporte no disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, X.

(...)

Na condição de indiciado, terá direito à assistência de advogado, garantindo-se ao profissional, com suporte no art. 7º da Lei 8.906/94 — Estatuto da Advocacia e da OAB — comparecer às reuniões da CPI (VI, d), nelas podendo reclamar, verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento (XI).” (Grifei)

Extremamente oportunas, sob tal aspecto, **as observações** feitas pelo ilustre Advogado paulista e ex-Secretário da Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Manuel Alceu Affonso Ferreira (“As CPIs e a Advocacia”, in “O Estado de S. Paulo”, edição de 5-12-99, p. A22):

“**Nem se diga, no lastimável argumento repugnante à inteligência e comprometedor do bom senso, que a presença ativa dos advogados nas sessões das CPIs frustraria os seus propósitos investigatórios. Fosse assim, tampouco chegariam a termo as averiguações policiais; ou os inquéritos civis conduzidos pelo Ministério Público; ou, ainda, as inquirições probatórias administradas pelo Judiciário. Com plena razão, magistrados, promotores e delegados jamais alegaram a Advocacia como obstáculo, bem ao contrário, nela enxergando meio útil à descoberta da verdade e à administração da Justiça.**” (Grifei)

Registre-se, ainda, por necessário, que, se é certo que a Constituição atribuiu às CPIs “os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (CF, art. 58, § 3º), não é menos exato que os órgãos de investigação parlamentar estão igualmente sujeitos, tanto quanto os juizes, às mesmas restrições e limitações impostas pelas normas legais e constitucionais que regem o *due process of law*, mesmo que se cuide de procedimento instaurado em sede administrativa ou político-administrativa, de tal modo que se aplica às CPIs, em suas relações com os Advogados, o mesmo dever de respeito — cuja observância também se impõe aos Magistrados (e a este Supremo Tribunal Federal, inclusive) — às prerrogativas profissionais previstas no art. 7º da Lei n. 8.906/94, que instituiu o “Estatuto da Advocacia”.

O Advogado — ao cumprir o dever de prestar assistência técnica àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado — converte, a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. Qualquer que seja o espaço institucional de sua atuação (Poder Legislativo, Poder Executivo ou Poder Judiciário), ao Advogado incumbe neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias jurídicas — legais ou constitucionais — outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, a prerrogativa contra a auto-incriminação e o direito de não ser tratado, pelas autoridades públicas, como se culpado fosse, observando-se, desse modo, as diretrizes, previamente referidas, consagradas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Se, não obstante essa realidade normativa que emerge do sistema jurídico brasileiro, a Comissão Parlamentar de Inquérito — ou qualquer outro órgão posicionado na estrutura institucional do Estado — desrespeitar tais direitos que assistem à generalidade das pessoas, justificar-se-á, em tal específica situação, a intervenção, sempre legítima, do Advogado, para fazer cessar o ato arbitrário ou, então, para impedir que aquele que o constituiu culmine por auto-incriminar-se.

O exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor traduz prerrogativa indisponível do Advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cerceado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato.

A função de investigar não pode resumir-se a uma sucessão de abusos nem deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O inquérito parlamentar, por isso mesmo, não pode transformar-se em instrumento de prepotência nem converter-se em meio de transgressão ao regime da lei.

Os fins não justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos que não podem e não devem ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, quando investigam, processam ou julgam, não estão exonerados do dever de respeitar os estritos limites da lei e da Constituição, por mais graves que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal.

Controle jurisdicional e separação de Poderes.

Nem se diga, de outro lado, **na perspectiva** do caso em exame, **que a atuação** do Poder Judiciário, **nas hipóteses** de lesão, atual **ou** iminente, a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, **configuraria** intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais **na esfera de atuação** do Poder Legislativo.

Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo **não** traduzem **nem** configuram situação de conflito institucional, **especialmente** porque, **acima** de qualquer dissídio, **situa-se a autoridade** da Constituição e das leis da República.

Isso significa, na fórmula política do regime democrático, **que nenhum** dos Poderes da República **está acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado — **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou** no Poder Legislativo — **é imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial — **que restaura** a integridade da ordem jurídica e **que torna efetivos** os direitos assegurados pelas leis — **não pode ser considerada** um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante já proclamou o Plenário** do Supremo Tribunal Federal, em **unânime** decisão:

“**O controle jurisdicional de abusos praticados por comissão parlamentar de inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes.**

— A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode constituir nem qualificar-se** como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, **por parte** de qualquer agente do Poder Público **ou** de qualquer instituição estatal.

— **O Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais e **para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições **que lhe conferiu a própria** Carta da República.

O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não transgred**e o princípio da separação de Poderes.

Desse modo, **não se revela lícito afirmar**, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.”

(RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. Celso de Mello)

A exigência de respeito aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional **não frustra nem impede** o exercício pleno, **por qualquer CPI**, dos poderes investigatórios de que se acha investida.

A observância dos direitos e garantias constitui fator de legitimação da atividade estatal. **Esse dever de obediência** ao regime da lei **se impõe a todos** — magistrados, administradores e legisladores.

O poder **não** se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não há lugar para o poder absoluto.**

Ainda que em seu próprio domínio institucional, portanto, **nenhum órgão estatal pode**, legitimamente, **pretender-se superior ou supor-se fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

O respeito efetivo pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgadas pela ordem jurídica aos cidadãos em geral **representa**, no contexto de nossa experiência institucional, **o sinal mais expressivo e o indício mais veemente** de que se **consolida**, em nosso País, de maneira real, o **quadro democrático** delineado na Constituição da República.

A separação de Poderes — consideradas as circunstâncias históricas **que justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional — **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado a frustrar a **resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou a inviabilizar a oposição** a qualquer tentativa de comprometer, **sem justa causa, o exercício**, pela pessoa **que sofre** a investigação, **do seu direito de requerer** a tutela jurisdicional **contra abusos** que possam ser cometidos pelas instituições do Estado, **não importando se vinculadas à estrutura do Poder Legislativo**, do Poder Executivo **ou do Poder Judiciário**.

A investigação parlamentar, judicial **ou administrativa** de **qualquer** fato determinado, **por mais grave** que ele possa ser, **não prescinde** do respeito incondicional e necessário, **por parte** do órgão público dela incumbido, **das normas**, que, **instituídas** pelo ordenamento jurídico, **visam a equacionar**, no contexto do sistema constitucional, **a situação de contínua tensão dialética** que deriva do antagonismo histórico **entre** o poder do Estado (que **jamais** deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que **não** poderão impor-se de forma absoluta).

É, portanto, na Constituição e nas leis — **e não na busca pragmática de resultados**, independentemente da **adequação** dos meios à disciplina **imposta** pela ordem jurídica — **que se deverá promover a solução do justo equilíbrio** entre as **relações de tensão** que emergem do estado de permanente conflito entre o princípio da autoridade e o valor da liberdade.

O que simplesmente se revela intolerável, e **não tem sentido, por divorciar-se** dos padrões ordinários de submissão à *rule of law*, é a sugestão — **que seria paradoxal, contraditória e inaceitável** — de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis possa traduzir fator ou elemento de frustração da eficácia da investigação estatal.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, **e sem dispensar o ora paciente da obrigação de comparecer** perante a “CPMI dos Correios”, **defiro** o pedido de medida liminar, **nos precisos termos expostos nesta decisão, em ordem a assegurar**, cautelarmente, a esse **mesmo** paciente, **(a) o direito de ser assistido** por seu Advogado **e de com este comunicar-se durante** o curso de seu depoimento **perante** a referida Comissão Parlamentar de Inquérito **e (b) o direito de exercer** o privilégio constitucional **contra** a auto-incriminação, **sem** que se possa adotar, **contra** o paciente em questão, como consequência **do regular exercício** dessa especial prerrogativa jurídica, **qualquer** medida restritiva de direitos **ou** privativa de liberdade, **não podendo**, ainda, tal paciente, **ser obrigado** “a assinar Termo de Compromisso na condição de testemunha” (fl. 11).

Comunique-se, **com urgência**, o teor deste ato decisório, ao eminente Senhor Presidente da “CPMI dos Correios”.

2. Requistem-se informações ao órgão ora apontado como coator, **encaminhando-se-lhe cópia da presente decisão**.

Publique-se.

Brasília, 14 de fevereiro de 2006.

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 88.163 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Carlos Britto

Paciente: Nelma Mitsue Penasso Kodama — Impetrante: Marden Esper Maués — Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 6-3-2006

Publicação no *DJ*: 14-3-2006, p. 5

Vistos, etc.

Cuida-se de *habeas corpus*, preventivamente impetrado em favor de Nelma Mitsue Penasso Kodama, que foi convocada para depor na Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos (CPI dos Bingos), no próximo dia 9, quinta-feira (fl. 14). *Habeas corpus* pelo qual a paciente veicula sua pretensão de depor na condição de investigada e não de testemunha, uma vez que “*não existe qualquer dívida de ordem legal ou de orientação jurisprudencial no tocante ao direito da Paciente de não ser obrigada a responder perguntas que venham de alguma forma ou modo lhe trazer prejuízos, bem como, e ainda, não poder ser alcançada pela imputação da prática de crime de falso testemunho, nem, tampouco, ser alvo de ameaça de ordem de prisão seja a que título for*”. Daí esgrimir “*o direito de permanecer calada quando assim entender necessário ou for orientada por seu defensor, bem como, e ainda, ser efetiva e concretamente assistida por seu defensor*”.

2. Esse, o aligeirado relatório do feito. Passo a decidir. Ao fazê-lo, pontuo que toda Comissão Parlamentar de Inquérito detém poderes de instrução judicial, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição de 1988. O que me leva a ajuizar que assim como não é de se supor que um magistrado venha a exceder os limites de sua atuação funcional para incursionar pelos domínios do abuso de poder ou da ilegalidade contra a alheia liberdade de locomoção, também assim não é de se supor que uma Comissão Parlamentar de Inquérito enverede pela mesma senda da ilicitude. Quero dizer: não tenho como razoável a presunção de que uma instituição parlamentar que se investe numa das dimensões da Judicatura venha a forçar qualquer depoente a se privar do desfrute de direitos e garantias conferidos a ele, depoente, pelo Ordenamento Jurídico. Avultando, dentre tais situações jurídicas ativas, o direito constitucional da não-auto-incriminação. Que se traduz, sabidamente, na faculdade de alguém não produzir provas contra si mesmo, ainda que para isso tenha que optar pelo silêncio puro e simples. O silêncio como relevante aspecto da própria garantia constitucional da ampla defesa.

3. Nessa linha de raciocínio, de se ver que a mesma Constituição Federal também proíbe que se inflija a quem quer que seja tratamento desumano ou degradante (além da tortura, naturalmente), conforme se lê do inciso III do art. 5º. O que já significa a vedação de se submeter eventual testemunha, investigado ou pessoa acusada a situações de menosprezo. Quero dizer, situações desrespeitosas, humilhantes ou, por qualquer forma, atentatórias da integridade física, psicológica e moral de qualquer depoente.

4. Acresce que tais direitos e garantias individuais tanto podem ser exigidos pelos sujeitos jurídicos de que trata o tópico anterior quanto por seus eventuais advogados. Sem distinção entre uma sala de audiências judiciais e uma sessão de Comissão Parlamentar de Inquérito.

5. Daqui se percebe que não basta reconhecer à paciente a titularidade dos direitos e garantias por ela invocados, para que se lhe conceda a liminar requerida. Isto porque essa requestada concessão depende de pressupostos constitucionais que, no caso, e num juízo sumário que é próprio dos providimentos cautelares, não me parecem ocorrentes. Que pressupostos? A iminência de a “CPI dos Bingos” cometer abuso de

poder ou ilegalidade que venha a comprometer a liberdade de locomoção da paciente e os demais valores constitucionais aqui tantas vezes encarecidos.

6. Por esse modo de ver as coisas, afigura-se-me descabido que o Supremo Tribunal Federal, para conceder a pretendida liminar, tenha que presumir algo de cuja factibilidade os autos não dão conta, de plano. Razão por que indefiro o pedido cautelar.

Comunique-se, com urgência.

Publique-se.

Brasília, 6 de março de 2006.

Ministro Carlos Britto, Relator.

HABEAS CORPUS 88.182 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Paciente: Lúcio Bolonha Funaro — Impetrantes: Antonio Augusto Figueiredo Basto e outro — Coatora: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios)

Julgamento: 7-3-2006

Publicação no *DJ*: 13-3-2006, p. 50

Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de liminar, impetrado preventivamente em favor de **Lúcio Bolonha Funaro**, tendo por autoridade coatora a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios.)

Consta da inicial que o paciente foi convocado para prestar depoimento no próximo dia 8 de março, às 10 horas, perante a CPMI dos Correios, instaurada pelo Congresso Nacional.

Buscam os impetrantes a expedição de salvo-conduto para que o paciente possa manter-se em silêncio perante a referida comissão, com fim de lhe ser garantido o direito de não se auto-incriminar.

Sustentam que o paciente, na realidade, figura como investigado, expondo que “o requerimento para a convocação do paciente foi justificado em razão de existir suspeita de que o mesmo, na condição de operador do mercado financeiro, teria dado causa a vultosos prejuízos a alguns fundos de pensão, bem como seria sócio da corretora Laeta”. E ainda: “provando que o paciente é investigado pela CPMI — Correios, insta informar que a Comissão Parlamentar de Inquérito, através do **Requerimento n.1130/2005 (anexo)**, determinou a **quebra dos sigilos bancários, fiscal e telefônico do Paciente (...)**” (fls. 03-04 — grifos no original).

Requerem, ao final, a concessão de liminar, para que seja assegurado ao paciente “o direito de se fazer acompanhar por seus advogados e receber orientação e assistência jurídica, na condição de investigado, o direito de **não assinar** o Termo de Compromisso de dizer a verdade, quer na condição de investigado ou testemunha, o direito de **não responder as perguntas** que lhe possam incriminar, e para tanto lhe seja garantido o direito ao silêncio, quer na condição de testemunha ou de investigado, a garantia de não ser preso e não sofrer qualquer coação ou violação do seu direito de ir e vir pelo exercício da garantia contra a auto-incriminação” (fls. 19-20).

É o relatório.

Decido.

A presente impetração não merece ser conhecida.

Observo, inicialmente, que o termo de convocação do paciente para comparecimento à audiência pública no Senado Federal refere-se ao dia 15 de fevereiro desse ano, e não dia 8 de março, como consta da inicial (fl. 22). Do mesmo modo, a intimação do paciente, mediante o Ofício 408/2006/CPMI – “Correios”, refere-se à mesma data de 15 de fevereiro (fl. 23).

Os impetrantes encaminharam a **Petição 27.374, de 7-3-2006**, cuja juntada aos autos ora determino, acompanhada de cópia da ata da 18ª Reunião da CPMI dos Correios, pela qual foi designada a data de hoje para o comparecimento do paciente. No entanto, informam que, na verdade, “*após contato telefônico com o Deputado Antonio Carlos Magalhães Netto, alterou-se a data para o dia seguinte, 8 de março do corrente ano*”, sem, contudo, comprovar o alegado.

Não há, portanto, dos documentos trazidos com a inicial e a citada petição, qualquer informação precisa referente à audiência para a oitiva do paciente na data apontada pelos impetrantes.

No tocante à alegação de que o paciente estaria sob investigação da referida Comissão, igualmente, não trouxe a impetração comprovação suficiente de tal fato.

Verifico que não há comprovação nos autos de que tenham sido determinados os mencionados procedimentos investigatórios de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do paciente, de modo que não há como se aferir se ele figura como investigado da CPMI dos Correios.

O que se fez constar são cópias de solicitações para a realização de tais procedimentos, boa parte de uma delas ilegível, com o número do requerimento apagado (fls. 25-28). Outras cópias juntadas aos autos, relativas a solicitações para a quebra dos sigilos, não estão datadas, tampouco assinadas pelos solicitantes (fls. 29-36). A inicial refere-se ao Requerimento n. 1130/2005 (fl. 04), que estaria a ela anexado, segundo o qual teria sido determinada a realização de tal procedimento investigatório. No entanto, não consta dos autos cópia do citado requerimento.

Assim, a instrução do feito não se mostra suficiente ao ponto de prosperar a pretensão deste *writ*, no sentido de que o paciente deva ser considerado investigado, e não testemunha.

Na mesma linha, em caso semelhante, observe-se a decisão proferida nos autos do HC 86.385, em 1º-8-2005, pelo Ministro Sepúlveda Pertence.

Ressalto, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal vem concedendo liminares em *habeas corpus* para afirmar a garantia contra a auto-incriminação. É, no entanto, necessário registrar que o Tribunal o faz na exata medida para não permitir que, sob a proteção de ordem concedida preventivamente, testemunhas convocadas para prestar depoimentos em CPI se eximam de seu dever legal (cf. despacho do Ministro Sepúlveda Pertence no HC 80.868, DJ de 20-4-2001).

Ciente do entendimento da Corte, tenho registrado minha posição no sentido de que a expedição de salvo-conduto não é requisito único para o exercício da garantia constitucional contra a auto-incriminação. Essa garantia pode ser invocada a qualquer momento, sem que se exija do cidadão qualquer título judicial.

Do exposto, nego seguimento ao presente *writ*, ficando prejudicado o pedido de liminar.

Comunique-se, com urgência, o teor dessa decisão ao Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI dos Correios).

Publique-se.

Brasília, 7 de março de 2006.

Ministro Joaquim Barbosa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 88.189 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Paciente: Alan Kardec Ribeiro Galardo — Impetrante: Cícero Bordalo Júnior —
Coatores: Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal e Presidente da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal

Julgamento: 7-3-2006

Publicação no *DJ*: 14-3-2006, p. 00005

Ao contrário do que sucede com as convocações emanadas de Comissões Parlamentares de Inquérito, em que as pessoas — além de intimadas a comparecer, sob pena de condução coercitiva — estão obrigadas a depor, quando arroladas como testemunhas (ressalvado, sempre, em seu benefício, o exercício do privilégio constitucional contra a auto-incriminação), **cumpre observar** que tais conseqüências **não se registram**, no plano jurídico, se se tratar, como na espécie, de mero convite formulado por Comissão Permanente do Senado Federal, **que não dispõe** dos poderes de coerção atribuídos a uma CPI.

Observo que o ofício reproduzido por cópia à fl. 19 **limita-se a convidar** (e não a convocar) o ora paciente a **debater** determinado tema **em audiência pública, sem lhe impor**, no entanto, o **dever** de comparecer **perante** esse mesmo órgão do Poder Legislativo, **pois**, nos termos do que prescreve o art. 58, § 2º, II e V, da Constituição, tais comissões (**que não se confundem** com as CPIs) **somente** podem “*solicitar depoimento de qualquer (...) cidadão*”, **não lhes sendo lícito**, contudo, **exigir-lhe** a participação em audiências públicas que venham a realizar, **ressalvada** a hipótese — **inocorrente** na espécie — **prevista** no art. 90, III, do RISF, **que confere**, a esses órgãos comissionais, **com fundamento** no próprio texto da Constituição da República (art. 50, *caput*), **competência** para “*convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República*”.

Isso significa, portanto, **que cabe**, à pessoa a quem se dirigiu mero convite, como ocorre com o ora paciente (fl. 19), **avaliar** se deve, ou não, aceitá-lo, eis que, **diversamente** do que sucede com uma CPI, as comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional **não dispõem do poder de exigir** o testemunho dos cidadãos **por elas convidados** (CF, art. 58, § 2º, V, c/c o RISF, art. 90, V).

Caso a pessoa convidada, no entanto, **venha a participar** da audiência pública, **aplicar-se-ão**, ao depoimento que prestar, “*as disposições do Código de Processo Civil*” (RISF, art. 90, parágrafo único), **dentre as quais avulta**, por sua importância, **aquela** que se acha inscrita no art. 406 do CPC.

De qualquer maneira, no entanto, o ora impetrante **não apontou** qualquer fato concreto que pudesse justificar o fundado receio de que o ora paciente esteja na iminência de sofrer injusto constrangimento em seu *status libertatis*, **mesmo porque** — insista-se — a Comissão ora apontada como coatora, **ressalvada** a hipótese a que **alude** o art. 90, III, do Regimento Interno do Senado Federal (Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República), **não tem o poder de convocar os cidadãos** para depoimento em audiência pública, **muito menos a prerrogativa** de impor-lhes, em caso de eventual recusa, a sua condução coercitiva.

Tal circunstância afeta, até mesmo, o próprio conhecimento da ação de *habeas corpus*, pois, como se sabe, a ausência de precisa indicação de atos concretos e específicos, imputáveis ao órgão apontado como coator, que revelem prática atual ou iminente de comportamento abusivo ou de conduta revestida de ilicitude, inviabiliza, processualmente, o ajuizamento da ação constitucional em questão (HC 83.966-AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno).

Esse entendimento — perfilhado por expressivo magistério doutrinário (Julio Fabbrini Mirabete, “Código de Processo Penal Interpretado”, p. 1469, item n. 654.7, 7ª ed., 2000, Atlas; Eduardo Espínola Filho, “Código de Processo Penal Brasileiro Anotado”, vol. VII/277, item n. 1.372, 2000, Bookseller; Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes, “Recursos no Processo Penal”, p. 361, item n. 240, 1996, RT; Fernando Capez, “Curso de Processo Penal”, p. 444, item n. 20.15.10, 2ª ed., 1998, Saraiva; Tales Castelo Branco, “Teoria e Prática dos Recursos Criminais”, p. 158, item n. 156, 2003, Saraiva, v.g.) — reflete-se, por igual, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em situações como a destes autos, sequer tem conhecido do writ constitucional (RTJ 159/894 — RTJ 164/193-194, v.g.).

Sendo assim, por tais razões, e sem prejuízo de ulterior exame da própria cognoscibilidade da presente ação de *habeas corpus*, indefiro o pedido de medida cautelar.

2. Solicitem-se informações ao órgão ora apontado como coator, representado por seu ilustre Presidente, com o encaminhamento de cópia da presente decisão.

Publique-se.

Brasília, 7 de março de 2006 (22:30h).

Ministro Celso de Mello, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 88.680 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Pacientes: Antonio Marcelo Santos Oliveira, Helio José Dantas Rosado, Gilvan Couceiro D’Amorim, Cesar Roberto dos Santos Oliveira e Luiz Alfredo de Salles Garcez — Impetrantes: Luiz Flávio Borges D’Urso e outro — Coator: Congresso Nacional

Julgamento: 5-5-2006

Publicação no DJ: 12-5-2006, p.37

Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de liminar, impetrado em favor de Antonio Marcelo Santos de Oliveira, Helio José Dantas Rosado, Antonio Arruti Rey, Gilvan Couceiro D’Amorim, Cesar Roberto dos Santos Oliveira, Luiz Gonzaga Schroeder Lessa e Luiz Alfredo de Salles Garcez, todos dirigentes e membros do Conselho de Administração da empresa GDK S.A., que estariam na iminência de sofrer constrangimento ilegal, tendo em vista que tiveram o seu indiciamento sugerido pelo relatório da CPMI dos Correios.

Alega o impetrante que os pacientes temem ser indiciados no Inq 2.245, em razão da sugestão nesse sentido constante do Relatório Final dos Trabalhos da CPMI dos Correios. Consta da impetração que, apesar da sugestão de indiciamento, não houve preocupação de se saber quem eram os dirigentes da GDK, de ouvi-los, de se avaliar o contrato posto sob suspeita, ou de se saber o fim da apuração do expediente do TCU a respeito dos ditos contratos.

O pedido de liminar, que se confunde com o mérito do presente *habeas*, tem por finalidade exclusiva garantir aos pacientes o direito de não serem submetidos ao indiciamento supostamente arbitrário sugerido no Relatório Final da CPMI dos Correios.

É o relatório.

Decido.

As alegações trazidas na impetração não são suficientes a me convencer, em cognição sumária, da presença da fumaça do bom direito.

No caso em tela, o alegado constrangimento ilegal seria oriundo do Relatório Final dos Trabalhos da CPMI dos Correios, na parte em que é sugerido o indiciamento dos “Dirigentes da GDK que assinaram o contrato com a estatal — art. 90 da Lei n. 8.666, de 1993” (volume III, p.1612).

A sugestão de indiciamento em questão tem por base os trabalhos da referida CPMI, e consiste, na verdade, na conclusão mencionada no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não gerando, de imediato, constrangimento ilegal a ser sanado pela via do *habeas corpus*.

Ademais, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o mero indiciamento em inquérito policial não gera constrangimento ilegal a ser sanado por *habeas corpus* (cf. HC 85.491, 1ª Turma, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 9-9-2005, HC n. 81.648, 1ª Turma, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 23-8-2002, e os RHC 65.322, 2ª Turma, Relator o Ministro Francisco Rezek, DJ de 20-5-88, e 66.180, 2ª Turma, Relator o Ministro Francisco Rezek, DJ de 10-3-89).

O que se admite, e isso somente em hipóteses excepcionais, é o trancamento do inquérito policial em face de flagrante atipicidade de conduta, o que não é possível de se averiguar no presente caso, por demandar incursão probatória inadequada à via eleita.

Do exposto, indefiro a liminar.

Em razão da suficiente instrução do feito, dispenso as informações de praxe.

Abra-se vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 5 de maio de 2006.

Ministro Joaquim Barbosa, Relator.

MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 88.703 — MT

Relator originário: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Paciente: João Arcanjo Ribeiro — Impetrante: Zaid Arbid — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 8-5-2006

Publicação no DJ: 12-5-2006, p. 37

1. Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de liminar, impetrado em favor de **João Arcanjo Ribeiro**, em que aponta como autoridade coatora o Senador **Efraim Moraes**, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos).

Narra o impetrante que, por delegação da autoridade apontada como coatora, foi formada comissão composta por 06 (seis) senadores, que, amanhã, 9 de maio, às 9h,

ouvirá o paciente, atualmente recolhido preso na Ala Federal do Presídio Pascoal Ramos, em Cuiabá/MT, “sobre sua relação com jogos de azar, com transportes urbanos e com o seu possível envolvimento no assassinado do ex-prefeito de Santo André, São Paulo, Celso Daniel, ocorrido em janeiro de 2002” (fl. 03).

Diante da iminência do ato receado, e porque já está recolhido preso, requer concessão de liminar unicamente para “invocar o direito de recusar-se a responder a perguntas cujos esclarecimentos possam acarretar-lhe prejuízo jurídico” (fl. 05). No mérito, requer o deferimento definitivo da ordem nos mesmos termos.

2. É caso de liminar.

Conquanto falte a esta impetração adequada instrução documental — segundo o impetrante, a despeito das diligências empreendidas para obtenção dos documentos necessários, não logrou êxito em consegui-los —, aceito o fato alegado na inicial e veiculado pela imprensa (fls. 07-10), em face da urgência do pedido cautelar.

É entendimento firme e aturado desta Corte que, nos termos da Constituição da República (art. 58, § 3º), as Comissões Parlamentares de Inquérito têm todos os “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”, mas nenhum além desses. Estão, portanto, submissas aos mesmos limites constitucionais e legais, de caráter formal e substancial, oponíveis aos juízes no desempenho de idênticas funções. E um deles é o dever de respeitar a garantia constitucional contra a auto-incriminação (art. 5º, inc. LXIII), cuja manifestação mais expressiva está no *direito ao silêncio* de que gozam acusados e suspeitos (HC n. 79.812, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16-2-2001; HC n. 86.232-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 1º-8-2005; HC n. 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 24-3-2000; HC n. 87.971-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 21-2-2006; HC n. 83.775-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 9-12-2003).

Não obstante a possível dúvida a respeito do teor da convocação do paciente, se lhe formaliza ou não a condição de investigado, pode-se inferir que é esta a condição que lhe advém das notícias veiculadas pela imprensa (fls. 07-10). Nesse sentido, HC n. 86.232-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 22-8-2005.

Além disso, não menos aturada e firme a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a garantia constitucional contra a auto-incriminação se estende a todas as pessoas sujeitas aos poderes instrutórios das Comissões Parlamentares de Inquérito, assim aos indiciados mesmos, ou, *recte*, envolvidos, investigados, ou suspeitos, como às que ostentem a só qualidade de testemunhas, *ex vi* do art. 406, I, do Código de Processo Civil, cc. art. 3º do Código de Processo Penal e art. 6º da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952 (HC n. 73.035, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 19-12-1996; HC n. 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 24-3-2000; HC n. 78.814-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 9-2-1999; HC n. 83.648, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28-10-2003; HC n. 84.089-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 25-3-2004, HC n. 5.502-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 23-2-2005; HC n. 86.849-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 13-10-2005).

De tal garantia decorre, para a pessoa sob investigação ou para a testemunha que apenas ostenta tal título, o direito de (i) manter silêncio diante de perguntas cuja resposta possa implicar-lhe auto-incriminação, (ii) não ter o silêncio interpretado em seu desfavor e (iii) não ser presa em flagrante ou processada por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), nem tampouco de falso testemunho (art. 342 do mesmo Código).

Se há justo receio de ser o direito ao silêncio infringido, deve-se deferir ao paciente a medida cautelar que evite possível constrangimento (HC n. 87.971-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 21-2-2006).

É o que convém a este caso.

3. Isso posto, **concedo liminar**, para garantir ao paciente, convocado a depor perante já aludida Comissão (CPI dos Bingos), o uso da prerrogativa de permanecer em silêncio, se, da resposta à pergunta que lhe for formulada, puder, a seu critério ou a critério de seu(s) advogado(s), derivar-lhe risco de auto-incriminação. Com relação aos fatos que não impliquem auto-incriminação, persiste o dever de o deponente prestar informações.

Comunique-se o teor desta decisão, com máxima urgência, à autoridade, Senador Efraim Moraes, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos) e requisitem-se-lhe informações.

Após, vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Int.

Brasília, 8 de maio de 2006.

Ministro Cezar Peluso, Relator.

HABEAS CORPUS 88.826 — DF

Relator originário: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Paciente: Delúbio Soares de Castro — Impetrante: Arnaldo Malheiros Filho e outro — Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos)

Julgamento: 20-5-2006

Publicação no *DJ*: 26-5-2006, p. 46

Comissão Parlamentar de Inquérito — Comparecimento — Audição — Assistência de profissional da advocacia — Presunção do racional — Indeferimento da liminar.

1. Esta impetração ganha contornos preventivos ante a convocação do paciente para prestar depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos em vista do que foi divulgado em veículos de comunicação. Os pedidos formulados são sucessivos:

1. declarar o paciente desobrigado de comparecer à sessão da referida Comissão designada para o dia 23 de maio próximo.

2. comparecer o paciente com a garantia de só ser interrogado pela Comissão sobre fato que a motivou - ficando eximido de assinar termo de compromisso de dizer a verdade — bem como de contar com o acompanhamento dos advogados constituídos, podendo com eles se comunicar todas as vezes que entender necessário, respeitando-se, assim, a atuação profissional. Em síntese, mediante a assistência dos advogados, busca-se assegurar ao paciente que ele não seja ameaçado de prisão em flagrante em virtude das respostas que vier ou se negar a dar, tendo presente o direito de não responder.

Na longa inicial, com vinte e nove folhas — da 2 à 30, apontam os impetrantes a apresentação de denúncia pelo Ministério Público, sustentando a impossibilidade de sobreposição considerada a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito. A partir dessa premissa, procuram demonstrar o descabimento da convocação feita por extravasar o objeto da Comissão. Afirmam que o alvo do depoimento é não só obter declarações do paciente a respeito do que foi veiculado pelo ex-secretário do Partido dos

Trabalhadores Sílvio Pereira no Jornal *O Globo* mas também sobre o que foi publicado na *Revista Veja* — edição de 2 de novembro de 2005. Mencionam a manifestação do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos, senador Efraim Moraes, no sentido de o paciente dever explicações. Alegam que a Comissão teria sido instaurada “para investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado”. As entrevistas divulgadas, em relação às quais se pretende lograr esclarecimentos, não trataram, segundo as razões apresentadas, sobre a matéria a ser investigada pela Comissão. Discorrem os impetrantes acerca dos demais temas, que consubstanciam os pedidos sucessivos, evocando precedentes e a melhor doutrina — **Ada Pelegrini Grinover e Antônio Scarance Fernandes**. A inicial, protocolada mediante cópia, seguiu-se o original respectivo, acompanhado de documentos.

2. Cabe perceber, em primeiro lugar, a origem da convocação verificada. Partiu de Comissão Parlamentar de Inquérito. Indispensável é que se leve em conta o princípio da razoabilidade, da racionalidade, não se podendo supor a prática de atos arbitrários, distanciados da ordem jurídica em vigor. Presume-se o que normalmente acontece e não o excepcional, o extravagante. Em dias passados, ante a existência de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito, ocorreu a sinalização do Supremo relativamente ao alcance dos parâmetros constitucionais, das garantias decorrentes da Constituição Federal, das quais são beneficiários os cidadãos. Surge impróprio empolgar impetração para, à mercê do excepcional, chegar a ato precoce atinente à atividade a ser desenvolvida pelo Parlamento.

Dáí não haver campo para assegurar ao paciente — em caráter precário e efêmero, porque via atuação do Relator e não do Colegiado — o não-comparecimento à Comissão. Os cidadãos em geral devem colaborar com as autoridades constituídas na elucidação de fatos. No caso, não há como imaginar que a Comissão venha a atuar de forma simultânea ao ato já formalizado pelo Ministério Público — a denúncia contra o paciente. Igual raciocínio, considerado o princípio que pode ser resumido na razão, serve ao indeferimento do pleito de estabelecer a matéria sobre a qual possa, ou não, ser inquirido o paciente. A independência da Comissão Parlamentar de Inquérito é condição insita ao bom desenvolvimento dos trabalhos. Episódios anteriores e o crivo já exercido pelo Supremo direcionam a concluir que não há risco maior a justificar decisão judicial visando a garantir a presença dos advogados do paciente e, até mesmo, o direito deste último de permanecer em silêncio caso se sinta, como registrado na inicial, envolvido em situação passível de revelar a prática de crime ou de crimes. Vale repetir que não se pode raciocinar a partir do extravagante, que estará configurado caso venha esta ou aquela autoridade a desprezar, nos trabalhos a serem desenvolvidos, o que já sedimentado pelo Supremo. A impetração preventiva há de ficar reservada a quadros que, de início, sugiram a possibilidade de o cidadão ser atingido pela prática de atos ilegais, o que, no tocante às atividades das Comissões Parlamentares de Inquérito e em decorrência dos pronunciamentos do Supremo, não se pode presumir.

3. Indefiro a liminar no que se mostra com contornos preventivos, ou seja, imaginando-se violências a serem perpetradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos.

4. Publiquem.

Brasília, 20 de maio de 2006.

Ministro Marco Aurélio, Relator.

AGRAVO DE INSTRUMENTO 473.092 — AC

Relator originário: O Sr. Ministro Celso de Mello

Agravante: João Correia Lima Sobrinho — Agravada: Rita de Cássia Nogueira Lima

Julgamento: 7-3-2005

Publicação no *DJ*: 28-3-2005, p. 60

Imunidade parlamentar em sentido material (inviolabilidade). Discurso proferido por deputado da Tribuna da Casa Legislativa. Entrevista jornalística de conteúdo idêntico ao do discurso parlamentar. Impossibilidade de responsabilização civil do Membro do Poder Legislativo. Pressupostos de incidência da garantia constitucional da imunidade parlamentar. Prática in officio e prática propter officium. Recurso conhecido e provido.

— *A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, caput) exclui a responsabilidade civil do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática in officio) ou externadas em razão deste (prática propter officium), qualquer que seja o âmbito espacial (locus) em que se haja exercido a liberdade de opinião, ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa.*

— *A EC 35/2001, ao dar nova fórmula redacional ao art. 53, caput, da Constituição da República, consagrou diretriz, que, firmada anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 177/1375-1376, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), já reconhecia, em favor do membro do Poder Legislativo, a exclusão de sua responsabilidade civil, como decorrência da garantia fundada na imunidade parlamentar material, desde que satisfeitos determinados pressupostos legitimadores da incidência dessa excepcional prerrogativa jurídica.*

— *Essa prerrogativa político-jurídica — que protege o parlamentar em tema de responsabilidade civil — supõe, para que possa ser invocada, que exista o necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício legislativo, de outro, salvo se as declarações contumeliosas houverem sido proferidas no recinto da Casa legislativa, notadamente da tribuna parlamentar, hipótese em que será absoluta a inviolabilidade constitucional. Doutrina. Precedentes.*

— *Se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso dessa prerrogativa constitucional, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence (CF, art. 55, § 1º). Precedentes: RE 140.867/MS, Rel. p/ o acórdão Min. Maurício Corrêa (Pleno) — Inq 1.958/AC, Rel. p/ o acórdão Min. Carlos Britto (Pleno).*

A controvérsia jurídica suscitada na presente causa envolve questão impregnada do mais alto relevo político-constitucional, pois concerne à discussão em torno do alcance, no plano da responsabilidade civil, da garantia da imunidade parlamentar em sentido material.

Mostra-se oportuno observar, presente esse contexto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mesmo antes da promulgação da EC 35/2001, que deu nova fórmula redacional à regra inscrita no art. 53, caput, da Constituição, já havia

firmado entendimento no sentido de **estender o alcance** da imunidade material **ao plano da responsabilidade civil**, em ordem a impedir que o membro do Poder Legislativo pudesse ser condenado ao pagamento de indenização pecuniária, por palavras, opiniões, votos ou críticas **resultantes da prática** do ofício legislativo.

Cumprе relembrar, neste ponto, que o **Plenário** desta Suprema Corte, **ao julgar o RE 210.917/RJ**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, **assim se pronunciou**:

“A **imunidade** parlamentar material **se estende à divulgação pela imprensa**, por iniciativa do congressista ou de terceiros, **do fato coberto** pela inviolabilidade.

A inviolabilidade parlamentar **elide** não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, **mas também a sua responsabilidade civil** por danos oriundos da manifestação **coberta** pela imunidade ou pela divulgação dela: **é conclusão assente**, na doutrina nacional e na estrangeira, **por quantos** se têm ocupado especificamente do tema.” (Grifei)

Essa diretriz jurisprudencial — **que reconhece**, uma vez satisfeitos **determinados** pressupostos, **que a exclusão da responsabilidade civil** do membro do Poder Legislativo **qualifica-se** como projeção decorrente da prerrogativa da imunidade parlamentar material — **tem sido observada** pelo Supremo Tribunal Federal:

“(…) A inviolabilidade parlamentar **alcança**, também, o campo da **responsabilidade civil**. (…)”

(RTJ 169/727, Rel. Min. **Carlos Velloso** — grifei)

“(…) As **manifestações** dos parlamentares, **ainda** que feitas **fora** do exercício estrito do mandato, **mas em consequência** deste, **estão abrangidas** pela imunidade material, **que alcança**, também, o campo da **responsabilidade civil**. (…)”

(RE 226.643/SP, Rel. Min. **Carlos Velloso** — grifei)

Impõe-se registrar, por necessário, **na linha** dos precedentes referidos, que o **exercício** do mandato **atua** como verdadeiro suposto constitucional, **apto a legitimar** a invocação dessa **especial prerrogativa jurídica**, **destinada** a proteger, por suas “*opiniões, palavras e votos*”, o membro do Poder Legislativo, **independentemente** do *locus* em que proferidas as expressões eventualmente contumeliosas.

Cabe assinalar que a **teleologia** inerente à cláusula de inviolabilidade prevista no art. 53, *caput*, da Constituição da República **revela a preocupação** do constituinte de dispensar efetiva proteção ao parlamentar, **em ordem a permitir-lhe**, no desempenho **das múltiplas funções** que compõem o ofício legislativo, **o amplo exercício** da liberdade de expressão, **qualquer** que seja o âmbito espacial em que concretamente se manifeste (RTJ 133/90), **ainda que fora do recinto** da própria Casa legislativa (RTJ 131/1039 — RTJ 135/509-510 — RT 648/318), **desde que** as declarações emanadas do membro do Poder Legislativo — **quando pronunciadas fora do Parlamento (Inq 1.958/AC**, Rel. p/ o acórdão Min. **Carlos Britto, Pleno**) — **guardem conexão** com o desempenho do mandato (prática *in officio*) ou **tenham** sido proferidas em razão dele (prática *propter officium*), **conforme** esta Suprema Corte tem assinalado em **diversas** decisões (RTJ 155/396-397, Rel. Min. **Celso de Mello, Pleno**, v.g.).

É por essa razão que a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal **tem destacado o caráter essencial** do exercício do mandato parlamentar, **para efeito de legitimar-se** a invocação da prerrogativa institucional **assegurada** em favor dos membros do Poder Legislativo, **sempre enfatizando**, nas **várias** decisões proferidas — **quer antes, quer depois** da promulgação da EC 35/2001 — que a **proteção** resultante da garantia da imunidade em sentido material **alcança** o parlamentar **nas hipóteses** em que as palavras e opiniões por ele expendidas o tenham sido **no exercício** do mandato ou **em razão** deste (Inq 1.775-AgR/PR, Rel. Min. **Nelson Jobim, Pleno**), **de tal modo** que cessará essa especial tutela de caráter político-jurídico **sempre**

que deixar de existir, **entre** as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício legislativo, de outro, o **necessário** nexo de causalidade (RTJ 104/441, Rel. Min. Aldir Passarinho — RTJ 112/481, Rel. Min. Soares Muñoz — RTJ 129/970, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RTJ 135/509, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 141/406, Rel. Min. Célio Borja — RTJ 155/396-397, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 166/844, Rel. Min. Carlos Velloso — RTJ 167/180, Rel. Min. Francisco Rezek — RTJ 169/969, Rel. Min. Celso de Mello — Inq 810-QO/DF, Rel. Min. Néri da Silveira), ressalvadas, no entanto, as **declarações contumeliosas** que houverem sido proferidas no recinto da Casa legislativa, **notadamente** da tribuna parlamentar, **hipótese** em que será **absoluta** a inviolabilidade constitucional:

“**O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda n. 35, não reeditou a ressalva** quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Assim, **é de se distinguirem** as situações em que as supostas ofensas são proferidas **dentro e fora** do Parlamento. **Somente** nessas últimas ofensas irrogadas **fora** do Parlamento **é de se perquirir** da chamada ‘conexão com o exercício do mandato **ou** com a condição parlamentar’ (Inq 390 e 1.710). **Para os pronunciamentos feitos no interior** das Casas Legislativas, **não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão** com o mandato, **dado** que acobertadas com o manto da inviolabilidade. **Em tal seara**, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar **coibir eventuais excessos** no desempenho dessa prerrogativa.

No caso, o discurso se deu no **plenário** da Assembléia Legislativa, **estando**, portanto, **abarcado pela inviolabilidade**. Por outro lado, as **entrevistas** concedidas à imprensa pelo acusado **restringiram-se** a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, **consistindo**, por isso, **em mera extensão** da imunidade material.

Denúncia **rejeitada.**”

(Inq 1.958/AC, Rel. p/ o acórdão Min. Carlos Britto, Pleno — grifei)

Essa **diretriz jurisprudencial** mostra-se fiel à “*mens constitutionis*”, **que reconhece**, a propósito do tema, **que o instituto da imunidade parlamentar** em sentido material **existe para viabilizar o exercício independente** do mandato representativo, **revelando-se**, por isso mesmo, **garantia** inerente ao parlamentar que se encontre no **pleno desempenho** da atividade legislativa (Pontes de Miranda, “**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**”, tomo III/10 e 43, 2. ed., 1970, RT; João Barbalho, “**Constituição Federal Brasileira**”, p. 64, edição fac-similar, 1992, Senado Federal; Pinto Ferreira, “**Comentários à Constituição Brasileira**”, vol. 2/625, 1990, Saraiva; José Cretella Júnior, “**Comentários à Constituição de 1988**”, vol. V/2624-2625, item n. 204, 1991, Forense Universitária; Pedro Aleixo, “**Imunidades Parlamentares**”, pp. 59/65, 1961, Belo Horizonte; Celso Ribeiro Bastos, “**Comentários à Constituição do Brasil**”, vol. 4, tomo I/187, 1995, Saraiva; René Ariel Dotti, “**Curso de Direito Penal — Parte Geral**”, p. 398, item n. 25, 2001, Forense, v.g.).

Impende referir, no ponto, o **correto** magistério de Michel Temer (“**Elementos de Direito Constitucional**”, p. 129, item n. 5, 18. ed., 2002, Malheiros):

“A **inviolabilidade** diz respeito à emissão de opiniões, palavras e votos.

Opiniões e palavras que, ditas por **qualquer** pessoa, podem caracterizar atitude delituosa, *mas que assim não se configuram* quando pronunciadas por parlamentar. *Sempre*, porém, *quando tal pronunciamento se der no exercício do mandato. Quer dizer*: o parlamentar, diante do Direito, pode agir como cidadão comum *ou* como titular de mandato. *Agindo na primeira qualidade não é coberto pela inviolabilidade. A inviolabilidade está ligada à idéia de exercício de mandato.* Opiniões, palavras e votos proferidos *sem nenhuma relação com o desempenho* do mandato representativo *não são alcançados* pela inviolabilidade.” (Grifei)

Essa mesma orientação — **que se projeta** na autorizada lição de **Damásio E. de Jesus** (“**Direito Penal — Parte Geral**”, vol. 1/684, item n. 8, 24^a ed., 2001, Saraiva), de **Fernando Capez** (“**Curso de Processo Penal**”, pp. 53/54, item n. 6.2, 7^a ed., 2001, Saraiva), de **Álvaro Mayrink da Costa** (“**Direito Penal — Parte Geral**”, vol. I, tomo I/488, item n. 12, 6^a ed., 1998, Forense), de **Uadi Lammêgo Bulos** (“**Constituição Federal Anotada**”, pp. 705/707, 4^a ed., 2002, Saraiva), de **Alexandre de Moraes** (“**Constituição do Brasil Interpretada**”, pp. 1016/1017, item n. 53.2, 2002, Atlas), de **Luiz Alberto David Araujo/Vidal Serrano Nunes Junior** (“**Curso de Direito Constitucional**”, p. 297, item n. 3, 6^a ed., 2002, Saraiva) e de **Heleno Cláudio Fragoso** (“**Lições de Direito Penal — Parte Geral**”, p. 130, item n. 113, 12^a ed., 1990, Forense, v.g.) — **foi exposta**, em lapidar abordagem do tema, pelo saudoso e eminente **Raul Machado Horta** (“**Estudos de Direito Constitucional**”, pp. 597/598, item n. 3, 1995, Del Rey), **que assim analisou** a matéria em questão, **examinando-a sob a perspectiva da responsabilidade civil**:

“(…) *A inviolabilidade abrange os discursos pronunciados, em sessões ou nas Comissões, os relatórios lidos ou publicados, e assim os votos proferidos pelos Deputados ou Senadores. Protege o congressista ou parlamentar pelos atos praticados na Comissão Parlamentar de Inquérito. Na tribuna, um deputado acusa funcionário de concussão; fornecedor do Estado, de furto; afirma que determinada pessoa é agente de potência estrangeira. Profere, afinal, palavras que, pronunciadas por outros, exporiam o seu autor à ação penal ou à responsabilidade civil. Mas, no caso do membro do Poder Legislativo, ele está protegido por ampla irresponsabilidade, que envolve os discursos, as palavras, os votos e as opiniões, manifestadas no exercício do mandato. A inviolabilidade obsta a propositura de ação civil ou penal contra o parlamentar, por motivo de opiniões ou votos proferidos no exercício de suas funções. (...) É absoluta, permanente, de ordem pública. A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato. É a insindicabilità das opiniões e dos votos, no exercício do mandato, que imuniza o parlamentar em face de qualquer responsabilidade: penal, civil, ou administrativa, e que perdura após o término do próprio mandato.*

(…) O Deputado, *na tribuna*, pode injuriar; caluniar; atingir levianamente pessoas estranhas ao Poder Legislativo, que não poderão contestá-lo de imediato; incitar militares à desobediência. *Só estará sujeito*, para correção dos excessos ou dos abusos, *ao poder disciplinar* previsto nos Regimentos Internos. (...) É necessário fixar, todavia, que a inviolabilidade (...) *está vinculada ao exercício do mandato ou das funções legislativas*. (...) A cláusula *que subordina a inviolabilidade ao exercício do mandato* impõe acatamento ao caráter teleológico da imunidade.” (Grifei)

Cumprе enfatizar, a respeito desse específico aspecto do tema, que **alguns** eminentes autores, **mesmo antes do advento da EC 35/2001, já proclamavam** que a garantia da imunidade parlamentar em sentido material **estendia-se**, no domínio de sua específica proteção constitucional, **ao plano da responsabilidade civil** (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 2/45, 1992, Saraiva; Pontes de Miranda, “**Comentários à Constituição de 1946**”, vol. II/243, 2^a ed., 1953, Max Limonad; Carlos Maximiliano, “**Comentários à Constituição Brasileira**”, vol. II/49, item n. 297, 5^a ed., 1954, Freitas Bastos; Paulo M. de Lacerda, “**Princípios de Direito Constitucional Brasileiro**”, vol. II/173, item n. 387, Erbas de Almeida e Cia; Marcelo Caetano, “**Direito Constitucional**”, vol. II/183, item n. 71, 1978, Forense).

Esse entendimento reflete-se, hoje, **notadamente a partir** da promulgação da EC 35/2001, em autorizado magistério doutrinário (Uadi Lammêgo Bulos, “**Constituição Federal Anotada**”, p. 757, item n. 3, 5^a ed., 2003, Saraiva; José Afonso da Silva, “**Curso de Direito Constitucional Positivo**”, p. 534, item n. 15, 24^a ed., 2005, Malheiros; Alexan-

dre de Moraes, “Constituição do Brasil Interpretada”, pp. 1020/1021, item n. 53.2, 2ª ed., 2003, Atlas; Rui Stoco, “Tratado de Responsabilidade Civil”, pp. 886/887, item n. 40.00, 6ª ed., 2004, RT, v.g.).

O **exame** dos elementos produzidos na causa em que interposto o recurso extraordinário **põe em evidência**, quanto ao ora recorrente, **dois (2) fatos incontroversos**: **(1) o de que as imputações** consideradas moralmente ofensivas foram por ele proferidas **da própria tribuna** da Assembléia Legislativa (fl. 110) e **(2) o de que as declarações** alegadamente contumeliosas, também versando **o mesmo tema** veiculado no discurso parlamentar, foram exteriorizadas em entrevista jornalística concedida em programa noticioso de televisão, **em conexão** com o desempenho do mandato parlamentar.

Esse caráter incontroverso, **que qualifica** os fatos pertinentes às declarações questionadas, **resulta** evidente da própria petição inicial, **pois**, nesta, a autora — parte ora recorrida — **reconhece** que “(...) *o Requerido (...) utilizou-se da tribuna da Assembléia (...)*” (fl. 110) para praticar as supostas ofensas.

Delineado esse contexto fático, **reconheço que o discurso parlamentar** que o ora recorrente **proferiu da própria tribuna** da Assembléia Legislativa local, de um lado, **e a entrevista jornalística** por ele concedida, de outro, **acham-se abrangidos** pela cláusula constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, **apta a exonerá-lo de qualquer responsabilidade civil** pelos danos eventualmente resultantes de tais declarações, **eis que inafastável**, na espécie, a constatação de que tais atos resultaram de contexto claramente **vinculado** ao exercício do ofício legislativo.

Não constitui demasia assinalar, **considerada** a própria jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal **firmou** no tema ora em exame, **que os discursos** proferidos **na tribuna** das Casas legislativas **estão amparados**, quer para fins penais, quer para efeitos civis, pela cláusula da inviolabilidade, **pois nada se reveste** de caráter **mais intrinsecamente** parlamentar do que os pronunciamentos feitos **no âmbito** do Poder Legislativo, **a partir** da própria tribuna do Parlamento (**RE 140.867/MS**, Rel. p/ o acórdão Min. **Maurício Corrêa** — **RE 278.086/SP**, Rel. Min. **Maurício Corrêa**), **hipótese em que será absoluta** a inviolabilidade constitucional (**Inq 1.958/AC**, Rel. p/ o acórdão Min. **Carlos Britto**, Pleno), **como resulta**, de forma bastante clara, **da expressiva lição** ministrada por **Rosah Russomano de Mendonça Lima** (“**O Poder Legislativo na República**”, pp. 140/141, item n. 2, 1960, Freitas Bastos):

“Em consequência de tal determinação, o congressista usufrui de uma proteção ampla, integral, ininterrupta, sempre que atua no exercício do mandato.

Sua palavra é livre, desconhece peias e limitações. Vota pelo modo que lhe parecer mais digno e que melhor se coadune com os reclamos de sua consciência. Emite opiniões desafogadamente, sem que o atormente o receio de haver incidido em algum crime de calúnia, de injúria ou de difamação.

(...)

Há, pois, em verdade, uma ampla irresponsabilidade, que não tem outros limites, senão aqueles traçados pela Constituição.

Deste modo, se o congressista ocupar a tribuna, diga o que disser, profira as palavras que proferir, atinja a quem atingir, a imunidade o resguarda. Acompanha-o nos instantes decisivos das votações. Segue-o durante o trabalho árduo das comissões e em todas as tarefas parlamentares, dentro do edifício legislativo. Transpõe, mesmo, os limites do Congresso e permanece, intangível, a seu lado, quando se trata do desempenho de atribuições pertinentes ao exercício do mandato.” (Grifei)

Impõe-se reconhecer, ainda, que a **garantia constitucional** da imunidade parlamentar material **também estende** o seu manto protetor (1) às **entrevistas** jornalísticas, (2) à **transmissão**, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas (RTJ 172/400-401, Rel. Min. **Ilmar Galvão**) e (3) às **declarações** feitas aos meios de comunicação social (RTJ 187/985, Rel. Min. **Nelson Jobim**), eis que — tal como bem realçado por **Alberto Zacharias Toron** (“**Inviolabilidade Penal dos Vereadores**”, p. 247, 2004, Saraiva) — esta Suprema Corte **tem reafirmado** “(...) a importância do debate, pela mídia, das questões políticas protagonizadas pelos mandatários”, **além de haver enfatizado** “a idéia de que **as declarações à imprensa constituem o prolongamento natural** do exercício das funções parlamentares, desde que se relacionem com estas” (grifei).

Vale destacar, neste ponto, por oportuno, que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao julgar o Inq 579/DF**, Rel. Min. **Célio Borja** (RTJ 141/406, 408), **pôs em evidência**, de modo bastante expressivo, **no voto vencedor** proferido pelo eminente Ministro **Paulo Brossard**, o **caráter absoluto** da inviolabilidade constitucional **que protege** o parlamentar, **quando** expende suas opiniões **da tribuna** da Casa legislativa:

“(...) para palavras ditas **da tribuna** da Câmara dos Deputados, Pontes de Miranda diz que não há possibilidade de infração da lei penal, **porque a lei não chega até ela**. O parlamentar fica sujeito à advertência ou à censura do Presidente dos trabalhos, **mas falando na Câmara**, não ofende a lei penal.” (Grifei)

Esse **mesmo** entendimento **foi perfilhado** pelo eminente Ministro **Carlos Velloso**, **quando** do julgamento do **RE 140.867/MS**, Rel. p/ o acórdão Min. **Maurício Corrêa**, **também decidido** pelo Plenário desta Suprema Corte:

“(...) se a manifestação do Vereador é feita **da tribuna** da Câmara, a **inviolabilidade é absoluta**. **Indaga-se** se não haveria **corretivo** para os excessos praticados da tribuna. Há sim. **Os excessos resolvem-se no âmbito da Câmara**. Pode vir até a perder o mandato, por falta de decoro e outras transgressões regimentais. **Certo é que, se a manifestação ocorreu da tribuna**, repito, a **inviolabilidade é absoluta**.” (Grifei)

Essa orientação jurisprudencial **foi expressamente consagrada** em **recentíssimo** julgamento **emanado do Plenário** do Supremo Tribunal Federal, cujo acórdão está assim ementado:

“**Inquérito. Denúncia que faz imputação a parlamentar de prática de crimes contra a honra**, cometidos **durante discurso** proferido no **Plenário de Assembléia Legislativa e em entrevistas concedidas à imprensa. Inviolabilidade: conceito e extensão dentro e fora do parlamento**.”

A palavra ‘**inviolabilidade**’ significa **intocabilidade, intangibilidade do parlamentar** quanto ao cometimento de crime ou contravenção. **Tal inviolabilidade** é de natureza material e **decorre** da função parlamentar, **porque** em jogo a representatividade do povo.

O art. 53 da Constituição Federal, **com a redação** da Emenda n. 35, **não reeditou a ressalva** quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Assim, **é de se distinguirem** as situações **em que** as supostas ofensas são proferidas **dentro e fora** do Parlamento. **Somente** nessas últimas ofensas irrogadas **fora** do Parlamento **é de se perquirir** da chamada ‘conexão com o exercício do mandato **ou** com a condição parlamentar’ (Inq 390 e 1.710). **Para os pronunciamentos feitos no interior** das Casas Legislativas, **não cabe indagar sobre o conteúdo** das ofensas **ou a conexão** com o mandato, **dado** que acobertadas com o manto da inviolabilidade. **Em tal seara**, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar **coibir eventuais excessos** no desempenho dessa prerrogativa.

No caso, o discurso se deu no plenário da Assembléia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material.

Denúncia **rejeitada.**”

(Inq 1.958/AC, Rel. p/ o acórdão Min. Carlos Britto, Pleno — grifei)

Impõe-se registrar, neste ponto, uma última observação: se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso de tal prerrogativa, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence, tal como assinala a doutrina (Raul Machado Horta, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 597, item n. 3, 1995, Del Rey; Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. II/49, item n. 297, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos, v.g.) e acentua, com particular ênfase, a jurisprudência constitucional firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (RE 140.867/MS, Rel. p/ o acórdão Min. Maurício Corrêa — Inq 1.958/AC, Rel. p/ o acórdão Min. Carlos Britto).

Concluindo: a análise dos elementos constantes destes autos permite-me reconhecer que o comportamento do ora agravante — que era, então, à época dos fatos, Deputado Estadual — subsume-se, inteiramente, ao âmbito de incidência da proteção constitucional fundada na garantia da imunidade parlamentar material, em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade civil do parlamentar em questão.

Sendo assim, pelas razões expostas, conheço do presente agravo, para, desde logo, conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário interposto por João Correia Lima Sobrinho (CPC, art. 544, § 4º), em ordem a julgar improcedente a “ação de indenização e reparação de danos morais” ajuizada pela parte ora agravada (fls. 97/112), restaurando-se, em consequência, a sentença do magistrado estadual de primeira instância, proferida no âmbito do Juizado Especial Cível da comarca de Rio Branco/AC (Processo n. 001.00.025408-9 — fls. 165/174).

Publique-se.

Brasília, 7 de março de 2005.

Ministro Celso de Mello, Relator.

ACÓRDÃOS

QUESTÃO DE ORDEM NO INQUÉRITO 681 — SP (Queixa-Crime)

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Querelante: Aloysio Correa de Azevedo — Querelada : Maria Aparecida Campos (Cidinha Campos)

Ementa: Queixa-crime — Deputado Federal — Imputação de Delito contra a honra — Expressões ofensivas constantes de depoimento do congressista perante Comissão Parlamentar de Inquérito — Inviolabilidade — Imunidade parlamentar material (CF, Art. 53, caput) — Queixa-crime liminarmente rejeitada.

— O Supremo Tribunal Federal tem acentuado que a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o congressista em *todas* as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria Casa legislativa (RTJ 131/1039 — RTJ 135/509 — RTJ 648/318), ou, *com maior razão*, quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional (RTJ 133/90)

— O depoimento prestado por membro do Congresso Nacional a uma Comissão Parlamentar de Inquérito está protegido pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho do seu mandato, especialmente quando a narração dos fatos — ainda que veiculadora de supostas ofensas morais — guarda íntima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem, rejeitar liminarmente a queixa-crime.

Brasília, 9 de março de 1994 — Octavio Galloti, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: Trata-se de queixa-crime promovida por Aloysio Correa de Azevedo contra a Deputada Federal Maria Aparecida Campos (“Cidinha Campos”), por alegada ofensa aos artigos 138, 139, 140 e 141, III, do Código Penal.

O ora querelante, ao deduzir a pretensão punitiva, salientou que “*A querelada incidiu nos artigos acima mencionados ao prestar depoimento, no dia 25 (vinte e cinco) de março p.p. na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar denúncias de corrupção, envolvendo suborno de autoridades, sobretudo do ex-Ministro Antonio Rogério Magri, em parcelamentos de débitos junto à Previdência Social (...)*” (fl. 2).

As imputações moralmente ofensivas, que constituem objeto da descrição constante da peça acusatória, resumem-se ao depoimento que a ora querelada prestou a uma CPI instituída pelo Senado da República. Os fatos alegadamente delituosos decorreriam da seguinte declaração prestada àquele órgão parlamentar (fl. 2), *verbis*:

“*Todo mundo sabe que existe uma pessoa que manda muito na Previdência Social e sequer é funcionário. Mas seria mentor de todo o roubo que*

acontece lá. Trata-se do Sr. Aloysio Azevedo. Segundo consta, manda em tudo lá dentro e não é sequer funcionário do INSS.”

A materialidade dos fatos narrados na queixa-crime acha-se consubstanciada na própria transcrição que, fornecida pelo Senado Federal, atesta a realidade das expressões vulneradoras da honra do ora querelante.

O em. Procurador-Geral da República, pronunciando-se sobre a presente ação penal privada, propõe a rejeição liminar da queixa-crime, com fundamento na garantia constitucional da imunidade parlamentar material que confere inviolabilidade aos membros do Congresso Nacional por suas opiniões, palavras e votos (fl. 38/42).

Para esse efeito, submeto ao Plenário desta Suprema Corte, **em questão de ordem**, a apreciação do tema suscitado na manifestação da douta Procuradoria-Geral da República.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator): Trata-se de ação penal privada que foi ajuizada contra a Deputada Federal Cidinha Campos porque esta, no dia 10-6-92, teria ofendido a honra do ora querelante.

As imputações moralmente ofensivas foram proferidas por essa congressista — **segundo destaca a própria queixa-crime** — no âmbito do Poder Legislativo da União e perante a “... *Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar denúncias de corrupção envolvendo suborno de autoridades, sobretudo do ex-Ministro Antonio Rogério Magri, em parcelamentos de débitos junto à Previdência Social ...*” (fl. 2).

O ora querelante valeu-se das transcrições fornecidas pelo próprio Senado Federal para, por intermédio delas, comprovar a materialidade dos fatos narrados na peça acusatória.

A análise do conteúdo da queixa-crime evidencia que a Deputada Federal Cidinha Campos proferiu as expressões contumeliosas, alegadamente caracterizadoras dos crimes de calúnia, difamação e injúria, no regular desempenho do seu mandato legislativo, no âmbito do Congresso Nacional e perante órgão de investigação parlamentar constituído pelo Senado da República.

O em. Procurador-Geral da República, ao pronunciar-se nestes autos, invocou, **em favor da ora querelada**, a tutela constitucional representada pela imunidade parlamentar em sentido material e sustentou, em seu parecer, que o exame da admissibilidade da queixa-crime, tendo em vista essa prerrogativa institucional do congressista, deve preceder ao pedido de licença à Casa legislativa a que pertence a congressista em questão, salientando (fls. 40/42), *verbis*:

“(…)

Com efeito, se a peça acusatória não descreve fato penalmente punível, não se pode condicionar a manifestação judicial neste sentido à licença da Casa Legislativa, já que o pedido há de ter como pressuposto o mínimo de viabilidade processual da acusação formulada.

E, de acordo com os artigos 41 e 43 do Código de Processo Penal, se a denúncia ou queixa descreve fato que evidentemente não constitui crime ou se já estiver extinta a punibilidade, por qualquer causa, deve a peça vestibular acusatória ser liminarmente rejeitada.

No presente caso, é inquestionável que a querelada agiu sob o manto da inviolabilidade parlamentar, também denominada imunidade material, havendo, ainda, de se considerar que suas palavras, tidas como ofensivas pelo querelante, estão inseridas em depoimento prestado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no recinto do Senado Federal, do qual se extrai o seguinte, após a depoente-querelada ter apontado, genericamente, pessoas e fatos relacionados com improbidade administrativa, inclusive o querelante:

‘Não tenho provas, nem tenho que tê-las; esta CPI tem que investigar’ (fl. 9).

(...)

‘Se se fizer uma pesquisa dentro do INSS, vai se verificar que todo mundo sabe os nomes dos ladrões. Recebi essa relação de vários funcionários. Posso entregar outros nomes’ (fl. 10).

Sendo a inviolabilidade parlamentar ‘exclusão de cometimento de crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos’ (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, 5 ed., p. 459), a rejeição liminar da queixa se impõe, como decisão antecedente à solicitação de licença à Câmara dos Deputados para processar a querelada, já que esta só tem sentido se viável a peça acusatória.

Esse colendo Supremo Tribunal Federal assim já decidiu em erudito voto do Ministro Relator (**Paulo Brossard**, na Queixa-Crime n. 472/RO, em 17 de maio de 1990 (RTJ 133/90-92), bem como em r. despacho do eminente **Ministro Sepúlveda Pertence**, datado de 10 de março de 1992, em que, após transcrever o Voto acima aludido, do eminente Ministro **Paulo Brossard**, acrescentou:

‘Estou em que o precedente é de aplicar-se à espécie.

O corpo do delito contra a honra que a queixa imputa ao querelado é discurso por ele proferido, no exercício do mandato de Senador, na própria Tribuna do Senado Federal; é patente, assim, que o fato está coberto pela inviolabilidade ou imunidade parlamentar do acusado. Conclusão que se extrai do teor mesmo da imputação e prescinde da solução de qualquer questão de fato.

Certo, ainda não se entenderam os penalistas quanto à natureza jurídica da inviolabilidade parlamentar. O Prof. Antônio Edwing Caccuri, da Universidade de Londrina, dá resenha precisa da divergência doutrinária (*ob. cit.*, Rev. Inf. Leg., 73/54):

‘Controverte-se bastante sobre a natureza jurídica da imunidade material. **Pontes de Miranda**, **Nelson Hungria** e **José Celso de Mello Filho** entendem-na como um causa excludente de crime e, semelhantemente, **Basileu Garcia**, como causa que se opõe à formação do crime; **Heleno Cláudio Fragoso** considera-na causa pessoal de exclusão de pena; **Aníbal Bruno**, causa pessoal e funcional de isenção de pena; **Vicente Sabino Júnior**, causa de exclusão de criminalidade; **Magalhães Noronha**, causa de irresponsabilidade; **José Frederico Marques**, causa de incapacidade penal por razões políticas.’

Seja qual for, no entanto, a posição que se assumia na polêmica, da incidência da regra constitucional da imunidade resultará a inviolabilidade da ação penal, pouco importando se por ausência de criminalidade ou de punibilidade do fato ou ainda da responsabilidade do agente.

Assim, com base no art. 21, § 12, RISTF, e no art. 38 Lei n. 8.038/90, de logo, rejeito a queixa e nego seguimento ao pedido de solicitação de licença para o processo' (RTJ 142/355-357).

No caso destes autos, a imunidade material é mais ainda patente, porque se trata de depoimento em Comissão Parlamentar de Inquérito, no âmbito do Senado Federal, onde a narração dos fatos e a necessidade de investigação sobre eles, salientada pela depoente-querelada, está a revelar a ausência de conduta delituosa.

Por todo o exposto, o Ministério Público Federal opina no sentido de que seja liminarmente rejeitada a queixa, com a conseqüente comunicação à Câmara dos Deputados, para efeito de arquivamento do pedido de licença.”

Entendo assistir plena razão ao Ministério Público Federal, quando invoca, **em favor da ora querelada**, a cláusula constitucional pertinente à **inviolabilidade do congressista** por suas opiniões, palavras e votos.

O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu **real destinatário**, em face dos outros Poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva deste. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, **inerente ao Poder Legislativo**, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre a garantia da imunidade, **qualquer** poder de disposição.

O exercício do mandato parlamentar recebeu expressiva tutela jurídica da ordem normativa formalmente consubstanciada na Constituição Federal de 1988. Dentre as prerrogativas de caráter político-institucional que inermem ao Poder Legislativo e aos que o integram, emerge, com inquestionável relevo jurídico, o instituto da imunidade parlamentar, que se projeta em duas dimensões: a **primeira**, de ordem material, a consagrar a **inviolabilidade** dos membros do Congresso Nacional, por suas opiniões, palavras e votos (imunidade parlamentar material), e a **segunda**, de caráter formal (imunidade parlamentar formal), a gerar, de um lado, a **improcessabilidade** dos parlamentares, que só poderão ser submetidos a procedimentos penais acusatórios mediante prévia licença de suas Casas, e, de outro, o estado de relativa **incoercibilidade pessoal** dos congressistas (*freedom from arrest*), que só poderão sofrer prisão provisória ou cautelar numa única e singular hipótese: situação de flagrância em crime **inafiançável**.

A imunidade parlamentar **material** só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual. São passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito desse atuação — **parlamentar ou extraparlamentar** —, desde que exercida *ratione muneris*.

A Constituição vigente, ao dispor sobre a imunidade parlamentar **material**, prescreveu que “os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos” (art. 53, *caput*).

A inviolabilidade emergente dessa regra constitucional não sofre condicionamentos normativos que a subordinem a critérios de especialidade. É irrelevante, para efeito de invocação da imunidade parlamentar material, que o ato por ela objetivado não tenha ocorrido na sede ou em instalações ou perante órgãos do Congresso Nacional.

O exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, vale dizer, no recinto das Casas Legislativas que o compõem.

A prática de atos pelo congressista *ratione officii* — em função do seu mandato parlamentar —, ainda que territorialmente efetivada no **âmbito extraparlamentar**, está, indiscutivelmente, protegida pela norma constitucional.

A tutela constitucional representada pela imunidade parlamentar em sentido material incide, **com maior razão**, quando o membro do Congresso Nacional, atuando nessa condição e depondo perante órgão de investigação legislativa constituído pelo Senado da República, pronuncia, no relato dos fatos objeto do inquérito parlamentar, as expressões tidas por moralmente ofensivas à honra de terceira pessoa.

Qualquer que seja a exata qualificação jurídica da imunidade parlamentar material — causa de descaracterização típica do comportamento delituoso, como quer **José Afonso da Silva**, ou causa funcional de isenção de pena, como preconiza **Damásio Evangelista de Jesus**, ou, ainda, causa de irresponsabilidade penal, como salienta **Carlos Maximiliano** — o fato é que os lindes em que se contém a incidência do instituto da imunidade parlamentar material devem ser interpretados em consonância com a exigência de preservação da independência do congressista no exercício do mandato parlamentar.

O Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre o alcance da imunidade parlamentar **material**, tem acentuado, na análise do tema, que essa prerrogativa constitucional protege o congressista em **todas** as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, **ainda que produzidas fora do recinto da própria Casa legislativa** (Inq 510/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**, Pleno, RTJ 135/509; Inq 390-QO/RO, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, Pleno, RT 648/318; Inq 396-QO/DF, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Pleno, RTJ 131/1039), ou, **com maior razão**, quando exteriorizadas no âmbito do Congresso Nacional (RTJ 133/90, Rel. Min. **Paulo Brossard**).

No caso presente — e tal como destacado pelo eminente Procurador-Geral da República —, as palavras proferidas pela ora querelada guardam **estrita** conexão com o desempenho de sua função parlamentar, circunstância esta que, por ser juridicamente relevante, torna aplicável a esse pronunciamento efetuado perante Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Senado Federal a norma de tutela constitucional inscrita no art. 53, *caput*, da Carta Política.

Sendo assim, **não há razão** para dar seqüência a este procedimento penal, eis que as supostas ofensas cometidas pela Deputada Federal Cidinha Campos derivaram do exercício do mandato parlamentar por ela titularizado. **Não sendo plausível o cabimento da ação penal**, nada justifica a pretendida instauração do processo penal condenatório.

A impossibilidade jurídico-constitucional da *persecutio criminis* contra a ora querelada leva-me, neste caso, **a rejeitar liminarmente** a presente queixa-crime, com a conseqüente comunicação desta decisão à Câmara dos Deputados.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Inq 681-QO (Queixa-Crime)/SP — Relator: Ministro Celso de Mello. Querelante: Aloysio Correa de Azevedo. (Advogada: Adriana Ferreira de Azevedo). Querelada: Maria Aparecida Campos (Cidinha Campos)

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem proposta pelo Relator, rejeitou liminarmente a queixa-crime. Votou o Presidente.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.
Brasília, 9 de março de 1994 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 730— RJ

Relator: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Autora: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro — Réu: Banco Central do Brasil

Mandado de Segurança. Ação Cível Originária. Competência do Supremo Tribunal Federal. Conflito Federativo. Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Mandado de segurança impetrado pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro contra a recusa, pelo Banco Central do Brasil, em atender pedido de dados protegidos por sigilo bancário. Impetração dirigida ao Supremo Tribunal Federal e autuada como ação cível originária, com fundamento no art. 102, f, da Constituição Federal.

Questão de ordem resolvida para declarar competente o STF para julgar a impetração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, decidir a questão de ordem suscitada pelo relator no sentido da competência do Tribunal para o julgamento da ACO 730/RJ.

Brasília, 26 de agosto de 2004 — Nelson Jobim, Presidente — Joaquim Barbosa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Trata-se de mandado de segurança, distribuído em 23-6-2004, impetrado pela **Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro** contra ato do **Banco Central do Brasil** consubstanciado na negativa de quebra de sigilo bancário requerida pela Comissão Parlamentar de Inquérito estadual destinada a investigar denúncias de irregularidades e de corrupção na Loterj e no **Rioprevidência**. Sustenta a impetrante ameaça ao pacto federativo, para invocar a competência desta Corte nos termos do art. 102, I, f, da Constituição Federal.

Em síntese (inicial, fl. 4), alega a impetrante:

“No caso ora submetido à suprema apreciação desta Egrégia Corte, um órgão da União Federal — **Banco Central do Brasil** — afirma não poder fornecer dados protegidos por sigilo bancário a um órgão do Estado do Rio de Janeiro — Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa Fluminense — simplesmente por ser tal órgão estadual.”

Antes de apreciar o pedido de liminar, solicitei informações, em despacho de 24-6-2004, as quais foram devidamente prestadas (fls. 30-36), retornando os autos a meu gabinete em 8-7-2004. O **Banco Central do Brasil** sustenta a incompetência desta Corte para julgar a impetração. Justifica o ato pela literalidade da redação do art. 4º da Lei Complementar 105/2001, para não atender ao requerimento da CPI estadual de quebra do sigilo bancário do senhor Waldomiro Diniz. Transcrevo o dispositivo legal invocado:

“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.**” (Grifos nossos)

Abri vista à Procuradoria-Geral da República, indicando a urgência da questão.

Em seu parecer, o ilustre procurador-geral opina pelo conhecimento da presente impetração, pela alínea *f* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal. E destaca (fl. 43):

“Assim, vista a questão, ou seja que as comissões parlamentares são instrumentos vitais à atuação do Poder Legislativo por certo os textos das Constituições estaduais, que as reproduzem, sob esse aspecto, o modelo federal, tais textos sintonizam-se perfeitamente não permitindo a ruptura interpretativa, redutora, que o réu está a fazer.”

Manifesta-se ainda pela procedência da ação, para que se determine ao Banco Central do Brasil que forneça a documentação requerida pela CPI estadual.

Visto que a CPI em questão foi criada em 4-3-2004, com prazo de 90 dias, prorrogado em 2-6-2004, e entendendo **ser necessária a apreciação do Plenário sobre a competência da Corte antes da decisão sobre a liminar pleiteada**, trago a presente questão de ordem para julgamento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): O que trago à apreciação do Plenário, com a maior rapidez possível, até para não prejudicar os trabalhos da Comissão Parlamentar ora em curso, é a questão da competência desta Corte para julgar a impetração, em face do disposto no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal.

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ataca ato do Banco Central do Brasil, autarquia federal, a saber: recusa em atender ao pedido de quebra do sigilo bancário do senhor Waldomiro Diniz referente ao período em que este ocupou cargo na **Loterj**. O Banco Central do Brasil recusou-se a acatar o pedido baseando-se na Lei Complementar 105/2001.

Quanto à definição da noção de conflito federativo para os efeitos do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, noto que esta Corte tende a verificar a potencialidade do conflito caso a caso. Nesse sentido, fixa-se a competência do STF a partir da regra geral de figurarem em pólos opostos a União e Estado-membro (cf. ACO 447-QO e ACO 449) e, especificamente, quando estiver em disputa a definição legal de propriedade de áreas rurais (cf. ACO 477), imunidade tributária recíproca entre autarquia federal e o Distrito Federal (cf. ACO 503 e ACO 515-QO) ou a competência a ser definida entre autarquia federal e Estado-membro para a disciplina sobre exploração de potencial eletro-hidráulico (cf. ACO 593-QO).

Não obstante, construiu-se um conjunto de exceções segundo o qual esta Corte é incompetente quando o litígio for de natureza eminentemente patrimonial (cf. ACO 379-QO), entendimento esse estendido também a hipóteses em que fundação estadual proponha ação de cobrança contra fundação federal (cf. ainda ACO 509) ou quando Estado-membro contender com autarquia federal (cf. MS 23.482-QO e ACO 417-QO).

Como se vê, esta Corte tem procurado aplicar com parcimônia a fixação dessa sua competência, como bem sintetiza o eminente ministro Celso de Mello (despachos na ACO 597 e na ACO 663):

“Ausente qualquer situação que introduza instabilidade no equilíbrio federativo ou que possa ocasionar a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações institucionais entre as pessoas estatais que integram o Estado Federal, deixa de incidir a norma constitucional que atribui, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação.”

No caso, não vejo dificuldade em definir o ato atacado como potencialmente ofensivo ao pacto federativo. As circunstâncias do caso dizem respeito a questão com repercussão nacional, não tendo o **Banco Central do Brasil** dado cumprimento ao requerimento da CPI formulado em relação ao desempenho das regulares atividades institucionais daquele Legislativo estadual.

Obviamente, na interpretação do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, sempre se reserva ao STF o poder de examinar as circunstâncias do caso para avaliar o potencial de equilíbrio federativo. No caso, sem pretender fixar parâmetro genérico para casos semelhantes, entendo que a negativa do requerimento pelo **Banco Central do Brasil** tem possíveis repercussões nas atividades do Poder Legislativo estadual. Entendo, Sr. Presidente, que o cerceamento, por parte de uma entidade do governo federal, ao exercício de uma relevantíssima função do Legislativo dos estados (a fiscalização da sua própria Administração), constitui conflito federativo apto a justificar a apreciação da questão por esta Corte.

Com essas breves considerações, voto, para resolver a questão de ordem, pela declaração de competência desta Corte para a presente impetração.

EXTRATO DA ATA

ACO 730 – QO/RJ — Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Autora: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Advogados: Marcello Cerqueira e outro). Réu: Banco Central do Brasil (Advogado: Procurador-geral do Banco Central do Brasil)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, decidiu a questão de ordem suscitada pelo Relator no sentido da competência do Tribunal para o julgamento da ACO n. 730/RJ. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie e, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 26 de agosto de 2004 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

ACÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 730 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Autora: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro — Réu: Banco Central do Brasil – BACEN

Ação Cível Originária. Mandado de Segurança. Quebra de sigilo de dados bancários determinada por Comissão Parlamentar de Inquérito de Assembléia Legislativa. Recusa de seu cumprimento pelo Banco Central do Brasil. Lei Complementar 105/2001.

Potencial conflito federativo (cf. ACO 730-QO).

Federação. Inteligência. Observância obrigatória, pelos estados-membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na Constituição federal de 1988.

Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de *checks-and-counterchecks* adotado pela Constituição federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes.

Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição.

Mandado de segurança conhecido e parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conceder a segurança, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro presidente e os Ministros Eros Grau, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Carlos Velloso.

Brasília, 22 de setembro de 2004 — Nelson Jobim, Presidente — Joaquim Barbosa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Trata-se de mandado de segurança, distribuído em 23-6-2004, impetrado pela **Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro** contra ato do **Banco Central do Brasil** consubstanciado na negativa de quebra de sigilo bancário requerida pela Comissão Parlamentar de Inquérito estadual destinada a investigar denúncias de irregularidades e de corrupção na Loterj e no Rioprevidência.

Alega a impetrante ameaça ao pacto federativo, para invocar a competência desta Corte nos termos do art. 102, I, *f*, da Constituição federal.

Em síntese, expõe a impetrante, *in verbis*:

“No caso ora submetido à suprema apreciação dessa Egrégia Corte, um órgão da União Federal — **Banco Central do Brasil** — afirma não poder fornecer dados protegidos por sigilo bancário a um órgão do Estado do Rio de Janeiro — Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa Fluminense — simplesmente por ser tal órgão estadual.” (fl. 4)

Antes de apreciar o pedido de liminar, solicitei informações, em despacho de 24-6-2004, as quais foram devidamente prestadas (fl. 30-36), tendo retornado os autos a meu gabinete em 8-7-2004. O **Banco Central do Brasil** sustenta a incompetência desta Corte para julgar a impetração. Justifica o ato pela literalidade da redação do art. 4º da Lei Complementar 105/2001, para não atender ao requerimento da CPI estadual de quebra do sigilo bancário do senhor Waldomiro Diniz. Transcrevo o dispositivo legal invocado:

“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.**” (Grifos nossos)

Indeferi o pedido de liminar e abri vista à Procuradoria-Geral da República, indicando a urgência da questão.

Em seu parecer, o ilustre procurador-geral opina pelo conhecimento da presente impetração, pela alínea *f* do inciso I do art. 102 da Constituição. E destaca, *in verbis*:

“Assim, então, vista a questão, ou seja **que as comissões parlamentares são instrumentos vitais** à atuação do Poder Legislativo por certo os textos das Constituições estaduais, que as reproduzem, sob este aspecto, o modelo federal, **tais textos sintonizam-se perfeitamente** não permitindo a ruptura interpretava, redutora, que o réu está a fazer.” (fl. 43)

Manifesta-se ainda pela procedência da ação, para que se determine ao Banco Central do Brasil o fornecimento da documentação requerida pela CPI estadual.

Na sessão de 26-8-2004, o Pleno decidiu, em questão de ordem, pela competência deste Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a presente impetração.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): Sr. Presidente, em despacho de 9 de agosto último, indeferi a liminar, atento, de um lado, à ponderável argumentação do **Banco Central do Brasil** no sentido de que o princípio da presunção de constitucionalidade

estaria a militar em favor do art. 4º da Lei Complementar 105/2001, o que *ipso facto* subtrairia à impetração um dos requisitos da concessão da liminar, qual seja, o do *fumus boni iuris*. Por outro lado, deixe de conceder a liminar tendo em vista o imperativo de prudência que me parece incontornável em matéria de concessão de cautelares, as quais, em certos casos, como na hipótese dos autos, podem assumir eficácia satisfativa, esgotando por completo o objeto da ação mandamental postulada perante a composição plenária da Corte.

Noto ainda que as ações que atacam a Lei Complementar 105 (ADI 2.386, ADI 2.390 e ADI 2.397) não tratam do art. 4º em questão, e o assunto, ao que parece, é novidade que se apresenta à Corte.

Adianto que, melhor refletindo sobre o problema, revi minha primeira leitura do pedido e votarei pela concessão parcial da segurança, com as seguintes considerações.

Vejam, inicialmente, o conteúdo do ato atacado neste mandado de segurança. O Banco Central do Brasil recusou-se a proceder à quebra de sigilo bancário solicitada pela Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, alegando o seguinte:

“Reportamo-nos ao Ofício 59, de 24.3.04, recebido neste Banco Central em 2.4.04, em que V. Exa., como Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Resolução ALERJ n. 425/2004 para investigar as denúncias de irregularidades e corrupção no Loterj e no Rioprevidência, solicita ‘informações de movimentação bancária, financeira e de crédito envolvendo o Sr. **Waldomiro Diniz** - CPF: 023.511.558-40, ora investigado’, no período que assinala.

2. De ordem do Sr. Presidente deste Banco Central e consoante esclarecimentos prestados pelo setor jurídico, consignamos a V. Exa. que esta Autarquia está impossibilitada de atender à solicitação de V. Exa., em razão das disposições contidas na Lei Complementar 105, de 10.1.01, referentes ao sigilo bancário, que não autorizam o Poder Legislativo Estadual a ter acesso às operações ativas e passivas e aos serviços prestados pelas instituições financeiras.

3. Assim sendo, na hipótese em tela, a não ser que haja expressa autorização do investigado, ou específica determinação judicial, a solicitação de V. Exa. não poderá ser atendida por este Banco Central.” (Fl. 22)

O Banco Central fez no caso uma leitura meramente textual, formalista, da questão e concluiu que as assembleias legislativas estaduais não têm o poder de determinar a quebra de sigilo bancário, porque a lei federal de regência da matéria a elas não se refere expressamente.

Começo com uma consideração prévia, que poderia ser suscitada como óbice à concessão da ordem: pretendo deixar claro que não ignoro o fato de estarmos tratando de matéria que para muitos se insere no campo dos direitos fundamentais, cuja proteção a Constituição confia a esta Corte como uma das suas magnas atribuições.

Para aqueles que conferem ao sigilo bancário uma fundamentalidade extremada, com a qual eu não concordo, qualquer restrição a esse direito haveria de superar obstáculos rigorosos, entre os quais a exigência de legalidade estrita para o estabelecimento de qualquer tipo de restrição (é a questão dos limites dos limites aos direitos fundamentais).

Mas essas são alegações ancilares, que estão prejudicadas ante a constatação de que o sigilo bancário não é protegido de forma absoluta em nosso sistema.

A meu ver, a interpretação formalista do Banco Central do Brasil seria válida apenas se a proteção garantida pela ordem constitucional atual ao sigilo dos dados bancários fosse uma proteção de natureza absoluta, traduzida pela exigência de incontornável reserva legal para legitimar a determinação de quebra do sigilo.

No entanto, no julgamento do MS 21.729 (Pleno, 5-10-1995, Rel. Min. Néri da Silveira), quando se discutia a possibilidade de o Ministério Público Federal requisitar informações ao Banco do Brasil, esta Corte ressaltou justamente a relativização dessa proteção. A despeito das peculiaridades daquele caso, permito-me destacar as seguintes considerações do voto do eminente Ministro Sepúlveda Pertence proferido naquela ocasião:

“Não entendo que se cuide de garantia com **status** constitucional. Não se trata da ‘**intimidade**’ protegida no inciso X do art. 5º da Constituição Federal. Da minha leitura, no inciso XII da Lei Fundamental, o que se protege, e de modo absoluto, até em relação ao Poder Judiciário, é a comunicação ‘**de dados**’ e não os ‘**dados**’, o que tornaria impossível qualquer investigação administrativa, fosse qual fosse. Reporto-me, no caso, *brevitatis causae*, a um primoroso estudo a respeito do Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior.

Em princípio, por isso, admitiria que a lei autorizasse autoridades administrativas, com função investigatória e sobretudo o Ministério Público, a obter dados relativos a operações bancárias.

(...)

No caso, entretanto, há um dado, para mim bastante, já acentuado por vários dos Senhores Ministros: a revelação de que o mecanismo da equalização das taxas de juros importa utilização de recursos públicos, de recursos do Tesouro Nacional para viabilizar as questionadas operações de crédito privilegiado à lavoura canavieira. Há pois, como objeto das indagações do Procurador-Geral ao Banco do Brasil, não operações bancárias comuns, mas atos de gestão de dinheiros públicos. Ora, em matéria de gestão de dinheiro público, não há sigilo privado, seja ele de **status** constitucional ou meramente legal, a opor-se ao princípio basilar da publicidade da administração republicana.”

Também nesse sentido, o pronunciamento do Ministro Francisco Rezek naquela oportunidade:

“Parece-me, antes de qualquer outra coisa, que a questão jurídica trazida à corte neste mandado de segurança não tem estatura constitucional. Tudo quanto se estampa na própria Carta de 1988 são normas que abrem espaço ao tratamento de determinados temas pela legislação complementar. É neste terreno, pois, e não naquele da Constituição da República, que se consagra o instituto do sigilo bancário — do qual já se repetiu *ad nauseam*, neste país e noutros, que *não tem caráter absoluto*. Cuida-se de instituto que protege certo domínio — de resto nada transcendental, mas bastante prosaico — da vida das pessoas e das empresas, contra a curiosidade gratuita, acaso malévola, de outros particulares, e sempre até o exato ponto onde alguma forma de interesse público reclame sua justificada prevalência.

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

Tenho dificuldade extrema em construir, sobre o artigo 5º, sobre o rol constitucional de direitos, a mística do sigilo bancário somente contornável

nos termos de outra regra da própria Carta. O inciso X afirma invioláveis ‘a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas’, valores que não têm merecido, diga-se de passagem, maior respeito por parte da sociedade brasileira de nossa época — e dos meios de comunicação de massa, que em última análise atendem à demanda e ao gosto, ainda no que têm de menos nobre ou construtivo, dessa mesma sociedade.”

É nesses termos que esse tipo de sigilo parece não encerrar um valor próprio, mas freqüentemente vinculado a outras garantias constitucionais, especialmente à inviolabilidade da intimidade do cidadão.

Dá-se entender que a prerrogativa de que dispõem as comissões parlamentares de inquérito é lida por esta Corte a partir dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que representam a pedra de toque do controle jurisdicional da atividade dessa importante função fiscalizadora do Poder Legislativo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é rica no delineamento dos limites dos poderes investigatórios das comissões parlamentares de inquérito, notadamente quando se trata de coibir quebra de sigilo bancário em decisão sem fundamentação (cf. MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello; MS 23.619 e MS 23.668, Rel. Min. Octavio Gallotti; MS 23.843, Rel. Min. Moreira Alves, *v.g.*). Firmou-se, desse modo, o entendimento segundo o qual se exige das comissões de inquérito a “*demonstração da existência de causa provável*” para justificar o requerimento de quebra do sigilo (cito o MS 24.217, Rel. Min. Maurício Corrêa, e o MS 24.028, Rel. Min. Néri da Silveira).

Observo, contudo, que neste caso a alegação é de natureza diversa, tratando da própria noção de equilíbrio federativo e da garantia, aos estados-membros, de exercício, por um de seus poderes, de prerrogativas essenciais em nossa atual conformação das instituições públicas.

Surge das posições contrapostas na presente ação a seguinte indagação: prevalece a literalidade do § 3º do art. 58 da Constituição federal, de aplicação geral temperada pela jurisprudência do STF, ou prevalece a omissão da legislação específica?

Para uma possível resposta, acredito seja necessário fixar entendimento sobre os seguintes tópicos:

(i) Impõe a Constituição de 1988 a simetria entre as disciplinas aplicáveis às esferas estaduais e federal sobre a delimitação dos poderes das comissões parlamentares de inquérito?

(ii) Sendo a disciplina do sistema financeiro competência legislativa exclusiva da União, poderia esta, por ato legislativo, restringir os poderes de CPI estadual em casos de investigação de dados protegidos pelo sigilo bancário?

O fato, Sr. Presidente, é que entendo que essa matéria há de ser examinada à luz do princípio federativo. Em outras palavras, a questão deve ser vista sob uma perspectiva estrutural e sistemática, tendo como norte o princípio federativo.

Já advertiu o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 98 (cf. igualmente a ADI 1.749, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 18-12-1997), ao tratar do princípio da separação de poderes, que para este não há “*fórmula universal apriorística*”, sendo necessário extrair da atual Constituição o traço essencial da atual ordem, para efeito de controle de constitucionalidade das normas constitucionais estaduais, sobretudo em face do que o ministro descreve como “*uma terceira modalidade de limitações à autonomia constitucional dos Estados: além dos grandes princípios e das vedações — esses e aqueles, implícitos ou explícitos — não de acrescentar-se as normas constitucionais centrais que, não tendo o alcance dos princípios, nem o conteúdo negativo das vedações, são, não obstante, de absorção compulsória —*

com ou sem reprodução expressa — no ordenamento parcial dos Estados e Municípios”.

Entendo que a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito seja uma dessas normas de “absorção compulsória” nos estados-membros, destinada a garantir o potencial do poder legislativo em sua função de fiscal da administração.

Assim, em nossa estrutura federativa, um dos traços fundamentais da separação de poderes — que é a fiscalização da administração pelo Legislativo reforçada pelos meios a ela inerentes — não autoriza eventual pretensão restritiva dos estados-membros. Esta Corte, ao examinar alegações de excesso dos constituintes estaduais, sistematicamente procura assegurar a reprodução nas Constituições estaduais das noções de equilíbrio na separação de poderes estaduais (v.g., ADI 165, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 7-8-1997; ADI 217, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, 28-8-2002), de impossibilidade de renúncia à autonomia estadual (ADI 1.425, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, 1º-10-1997) ou de competências concorrentes (ADI 2.544, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 12-6-2002). A extensa relação de julgados em que se constatou o excesso por parte dos estados não eclipsa, por outro lado, as ressalvas desta Corte sobre a disciplina de questões orgânicas, a exemplo do que ocorre em questões referentes à organização das casas legislativas (cf. Rp 1.245/RN, Rel. Min. Oscar Corrêa, Pleno, 15-10-1986; ADI 792/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, 26-5-1997) ou a normas procedimentais para a eleição indireta destinada a suprir a vacância dos cargos de governador e vice-governador para exercício de mandato residual (ADI 1.057/MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, 20-4-1994), ressalvas essas que avançam até mesmo para uma compreensão mais elaborada dos meandros das relações entre entes da Federação.

Destaco, a esse respeito, dois julgados interessantes. Na ADI 2.452-MC (Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, 24-9-2003), decidiu-se que um estado-membro, ao proceder a projeto de desestatização, poderia estabelecer restrições à participação de empresas estatais de outros estados-membros, como medida de garantia de autonomia da política estadual de serviços públicos.

Na ADI 1.001 (Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, 8-8-2002), declarou-se a constitucionalidade de norma da Constituição gaúcha que prevê a possibilidade de requerimento de informações, pelas câmaras municipais, a órgãos da administração estadual situados no município.

Registro ainda a decisão liminar monocrática da eminente Ministra Ellen Gracie no MS 23.866-MC (*DJ* de 14-2-2001), impetrado pela União, para determinar a suspensão da CPI da **Codeba**, sociedade de economia mista federal, a partir da plausibilidade da alegação, fundada na incompetência da CPI estadual.

Esses julgados indicam inegável tendência da Corte à manutenção de esferas necessárias de autonomia dos entes federados, dentro do que é permitido em nosso modelo substancialmente centrípeto de federalismo.

Não é de estranhar, portanto, que, ainda na vigência da Constituição anterior e da Lei 4.595/1964, cujo art. 38, hoje revogado, continha a mesma omissão do art. 4º da Lei Complementar 105/2001, ora impugnada, esta Corte tenha se manifestado pela legitimidade de criação de comissão parlamentar de inquérito por Câmara Municipal. Cito o RE 96.049 (Rel. Min. Oscar Corrêa, Primeira Turma, 30-6-1983), do qual destaco o seguinte trecho:

“(…) parece-nos indubitável que as Câmaras Municipais podem criar Comissões de Inquérito sobre fato determinado e prazo certo, nos moldes que a Constituição Federal autoriza à Câmara e ao Senado, as Constituições Estaduais autorizam às Assembléias Legislativas e a Lei Orgânica dos Municípios do

Estado de São Paulo autoriza às Câmaras Municipais, ou, mais longe ainda, o próprio Regimento Interno destas pode prever, respeitados os parâmetros federal e estadual.

Creemos, mesmo que é de todo interesse sejam elas criadas pelo legislativo municipal. Há cerca de 28 anos, na Câmara dos Deputados, debatendo a matéria, referíamos que ‘o poder de criar comissões de inquérito é implícito, é insito ao Poder Legislativo, pela própria natureza da função, que lhe cabe, de legislar, de fiscalizar e de controlar, exercendo tarefa permanente de vigília sobre todos os negócios públicos’ (*D. do Congresso Nacional*, Seção I, 28-6-1955 — p. 3684/3686).

E o limite que a essa função se põe é apenas o do respeito à independência e harmonia com os demais poderes, dentro do texto constitucional. E há de ser informando-se das condições do desempenho da administração municipal – do Governo Municipal – que a Câmara Municipal bem cumprirá as suas funções.

Não vemos, pois como recusar-lhe a competência para criá-las.”

Ressalvo que, embora me ponha inteiramente de acordo com a essência do precedente supracitado, que consagra a viabilidade constitucional de criação de CPIs por câmaras municipais, não estendo aos legislativos municipais a prerrogativa que preconizo, neste voto, para as assembleias estaduais – isto é, a possibilidade de quebra de sigilo bancário.

Voltemos ao tema central da impetração.

A quebra de sigilo bancário, quando regularmente determinada por comissões parlamentares de inquérito, constitui ferramenta indispensável ao exercício da função de fiscalização pelos órgãos legislativos. Como se sabe, a fiscalização exercida pelos órgãos legislativos, aí incluídos os legislativos estaduais, é um mecanismo essencial dos *checks and counterchecks* por meio dos quais um ramo do poder controla o outro, assegurando, assim, um certo equilíbrio no exercício das funções governamentais, tendo por objetivos derradeiros a liberdade e a satisfação do bem comum. Dessa ferramenta de fiscalização muitas vezes depende a efetividade das investigações levadas a efeito pelas comissões parlamentares de inquérito. Não é por outra razão que a Constituição federal, em seu art. 58, § 3º, afirma que essas comissões têm poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais¹. Esse dispositivo ilustra bem a importância que a Carta Magna atribui à função fiscalizadora exercida pelo Legislativo, conferindo a esse Poder os meios eficazes de exercer a sua missão constitucional.

Aliás, essa importância conferida à função de fiscalização decorre talvez de uma simples constatação daquilo que já foi avançado por alguns juristas mais argutos: o fato de que, na configuração moderna do Estado, a função de fiscalização tende a superar em relevo a própria função legislativa do Estado.

No quadro constitucional e federativo brasileiro, a fiscalização dos órgãos da Administração exercida sem exclusividade pelos órgãos legislativos constitui um

1 Cf. dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 109. (...)”

§ 3º – As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno da Casa, serão criadas a requerimento de um terço dos membros da Assembleia Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

pendant necessário, uma decorrência natural de um princípio constitucional sensível, o princípio da obrigatoriedade da prestação de contas da administração pública, direta e indireta (art. 34, VII, *d*), princípio esse cujo descumprimento pode ensejar o mais traumático dos eventos constitucionais suscetíveis de ocorrer em um Estado federal: a intervenção federal no estado-membro.

Ora, se a Constituição federal autoriza a União a intervir no estado-membro em razão de descumprimento do princípio da prestação de contas da Administração, parece-me juridicamente insustentável o ato do Banco Central, uma entidade integrante da estrutura administrativa da União, de recusar à assembléia legislativa um instrumento fundamental para o exercício da sua função fiscalizadora, cujo acionamento pode dar-se, entre outras hipóteses, precisamente na de violação, pela Administração, do princípio constitucional da prestação de contas.

Para sintetizar esse primeiro e mais importante fundamento do meu voto, eu diria que a quebra de sigilo bancário pelas comissões parlamentares de inquérito constitui instrumento inerente ao exercício da função fiscalizadora insita aos órgãos legislativos e, como tal, dela também podem fazer uso as CPIs instituídas pelas assembléias legislativas, desde que observados os requisitos e as cautelas preconizadas em inúmeras decisões desta Corte acerca do tema.

O contrário, ou seja, retirar dos legislativos estaduais a possibilidade de se utilizarem desse instrumento, equivale a criar um elemento adicional de apoucamento das já institucionalmente fragilizadas unidades integrantes da nossa Federação.

A respeito desse tópico, concluo, portanto, que em termos gerais, ressalvadas diferenças orgânicas entre o Legislativo federal e os estaduais, o art. 58, § 3º, da Constituição pressupõe inegável semelhança entre as comissões parlamentares de inquérito federais e estaduais, do que resulta a impossibilidade de os estados-membros as vedarem.

Dessa primeira conclusão decorre a impossibilidade de a legislação federal limitar os Legislativos estaduais ou estabelecer-lhes proibições desproporcionais. Tanto seria assim que acredito que a expressa exclusão das CPIs estaduais e municipais da redação original do projeto de lei complementar (emenda apresentada pelo Senador Vilson Kleintübing na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no Projeto de Lei do Senado 219/1995, Parecer 58/1998) não tem resultado prático, pois não tem o condão de negar a aplicação natural da Constituição federal sobre os poderes das CPIs.

É que a possibilidade de as CPIs estaduais determinarem a quebra de sigilo permanece, ainda que sem tratamento legal específico, por aplicação direta da Constituição federal e das normas estaduais aplicáveis, sendo impossível ignorar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro legitima a atuação da CPI em questão.

Reforça ainda minha convicção o fato de que a lei complementar de regência da matéria viabilizou o fornecimento de dados bancários a órgãos fiscalizadores puramente administrativos (como a COAF do Ministério da Fazenda e a CVM) e até mesmo a entidades privadas (entidade de proteção ao crédito — SERASA — v. art. 1º, § 3º, II, da LC 105/2001), mantendo-se, contudo, omissa quanto às CPIs estaduais.

Do exposto, voto pelo conhecimento e provimento parcial do mandado de segurança, para que se determine ao Banco Central do Brasil que forneça as informações requeridas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, destinada a investigar irregularidades na Loterj e no Rioprevidência.

VOTO

O Sr. Ministro Eros Grau: Senhor Presidente, lembro-me de que a primeira vez em que se discutiu essa matéria, ou uma das primeiras vezes, foi no RHC 34.283, Relator o Ministro Ary Franco, ainda em 57 — questão dos poderes das comissões parlamentares de inquéritos estaduais. Naquela ocasião, sob a regência da Constituição de 46, adotou-se a tese dos poderes implícitos, mas tenho a impressão de que não se a pode adotar neste caso.

Permissa venia do Ministro Joaquim Barbosa, parece-me que, no caso, estamos diante de uma garantia fundamental, a Constituição da República referindo-se às CPIs federais. A mim parece que não se pode adotar, por extensão, essa excepcionalidade.

Diria que, no plano das Assembléias Estaduais, é necessária a busca de autorização judicial. O parágrafo 3º do art. 58, no meu modo de ver, não se aplica, em face de um direito como esse, no que respeita à atribuição de poderes judiciais às Assembléias Estaduais.

Peço vênias para não acompanhar o voto do Ministro Joaquim Barbosa.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, compõem o Estado Federal brasileiro os municípios. As câmaras municipais podem instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito. Então, se se concede à Comissão Parlamentar de Inquérito estadual, pelo mesmo motivo há de se conceder às Comissões Parlamentares de Inquérito municipais. Já pensaram a que ponto pode chegar isso, certo que tratamos de tema que diz respeito a direito fundamental?

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Não sei se chegamos a tanto, porque a Constituição Federal e, também, a estadual se referem...

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Temos entendido que se deve dirigir à autoridade Judiciária para quebra do sigilo. O que custa à Comissão de Inquérito se dirigir à autoridade Judiciária se ela tem de se dirigir, por exemplo, à autoridade Judiciária para decretar prisão, requerer cautelares, casos em que somente a autoridade judiciária é competente?

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Apontaria que essa comissão estadual é menor do que a comissão federal? A Constituição do Estado do Rio de Janeiro repete, *ipsis literis*, o que está na Carta da República, com a substituição apenas quanto à consulta ao regimento — o da própria Assembléia.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Mas a legislação bancária corre por conta do Congresso Nacional, é legislação federal. Demonstrou o eminente Procurador, da tribuna, o silêncio eloqüente da legislação federal no que toca...

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Eloqüente no sentido de também se alcançar a Assembléia.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Nós não fomos à Lei Complementar 05 quando reconhecemos que o poder da CPI federal, de quebra de sigilo bancário, não invadia reserva de jurisdição do Judiciário.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Exatamente. Mas há uma lei federal que permite e, aliás, foi recebida como lei complementar, expressamente autorizando, no que toca à CPI federal.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: O Ministro Sepúlveda Pertence ressaltou que a sede da matéria é a Carta da República, e não a lei federal.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: A Carta da República é a sede, sem dúvida, e é nela que está o princípio constitucional sensível, o direito à intimidade, direito individual, fundamental, princípio constitucional sensível, que autoriza até intervenção federal o seu descumprimento por parte do Estado-membro.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Concordo com Vossa Excelência, desde que haja a extensão ao âmbito federal.

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): A fiscalização pelas assembleias é também um princípio constitucional.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Mas não é um princípio constitucional sensível. Não se pode fazer extensões, como bem disse o Ministro Eros Grau, se estamos decidindo sobre algo que, tratando-se de norma constitucional, ocupa posição superior.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Separação dos Poderes também, Excelência.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Penso que o Tribunal deve meditar sobre essa questão. Se concedermos para as CPIs estaduais termos que, da mesma forma e pelos mesmos motivos...

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Não, Ministro.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: E por que não?

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Porque o texto constitucional e o estadual sinalizam para se ter o Judiciário, tanto que se referem aos poderes inerentes ao Judiciário. Então, a prerrogativa é incompatível com a atuação do município.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: E por quê? No município tem o juiz de Direito.

O município não tem um Poder Judiciário municipal, é certo. Mas as comarcas, que compreendem município ou municípios, têm um juiz de Direito. Penso que a questão não é essa.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Não há Judiciário municipal, Excelência.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Mas a norma constitucional não faz referência à divisão do Poder Judiciário em nível estadual, federal e municipal.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Quando há referência a poderes inerentes aos da judicatura, evidentemente se admite a existência do Poder Judiciário.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Ai a referência é genérica.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: A comissão atua em substituição ao Judiciário.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Ela tem poderes inerentes à magistratura. Trata-se de expressão genérica.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Criar-se-ia um grande problema: possuiríamos a hipótese da quebra de sigilo bancário, e teríamos de examinar a pertinência do sigilo a ser quebrado. Vejam bem: é possível quebrar abstratamente ou terá de ser quebrado o sigilo da Petrobrás?

O Sr. Ministro Marco Aurélio: É possível o prejudicado recorrer ao Judiciário.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Isso já se faz no nosso âmbito.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Faz-se com as CPIs municipais também.

(...)

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O problema é de separação dos poderes; de separação e independência dos poderes.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Processo legislativo tem seção própria, a do art. 59 e seguintes.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sobre o princípio da separação dos poderes, dizer o que compete ao Poder Legislativo está no âmago do princípio da Separação dos Poderes. Não há outro capítulo em que a Constituição trata da matéria, centralmente, senão nesse. Então, quando vamos para a Constituição Federal e vemos que toda a Seção VIII se chama “Do Processo Legislativo”, a compreender também o capítulo da Fiscalização Financeira Orçamentária quanto o das Comissões, tudo faz parte desse título maior “Do Processo Legislativo”.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ele já não é um título, mas uma seção. E a seção anterior é a das Comissões. O artigo das Comissões está previsto na Seção das Comissões; não tem nada a ver com o processo legislativo. Esse é outra coisa.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Aceito, perfeito. Equivoquei-me.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: A implicação é contra o princípio de separação e independência entre Poderes.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Exatamente. A Constituição, ao cuidar das Comissões Parlamentares de Inquérito, o fez no âmago do princípio da separação dos Poderes. O que pode fazer a assembléia legislativa, no seu poder controlador dos atos do Poder Executivo, sobretudo, mas não só isso. Então a matéria é sensivelmente ligada ao princípio da separação dos Poderes e esse princípio, de tão sensível que é, ele é multiplamente protegido pela Constituição. Por exemplo:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição a Federal e, especialmente, contra:

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;”

Já no art. 34 a Constituição coloca entre os pressupostos de intervenção federal, ou seja, de intervenção no Estado-membro a garantia do “*livre exercício de qualquer dos Poderes das unidades da Federação*”.

Ora, as Comissões Parlamentares de Inquérito são uma típica manifestação do Poder Legislativo na sua plenitude de Poder. O que cabe a uma Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito federal, logicamente cabe a uma Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito estadual. E, em matéria de quebra de sigilo, quando a Constituição no art. 5º, VII, sigilo bancário, e que abre a exceção para a autorização judicial, esta tanto pode ser estadual quanto federal. Não está limitando a quebra de sigilo à ordem judicial por um dos órgãos da Justiça Federal — não é bem isso.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: A autoridade judiciária é a competente, tratando-se de CPI estadual. Não devemos, em tema de direito fundamental, baratear a questão.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Mas a assembléia não é competente, ao contrário da Casa Legislativa Federal. Fica um sistema capenga.

O Sr. Ministro Carlos Britto: De outra parte, o sistema financeiro que tem o Banco Central como uma instituição de proa ele é de âmbito nacional. Está dito no art. 192.

Com esse raciocínio mais abrangente, não vejo como excluir as assembléias legislativas estaduais o poder de, ombreado-se com o Congresso Nacional, determinar a quebra de sigilo bancário, no uso dos seus poderes — palavras da Constituição — próprios de investigação judicial, próprios de investigação do Poder Judiciário.

Por isso, acompanho o eminente Relator, *data venia* dos entendimentos contrários.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator e ao Ministro Carlos Britto, para acompanhar a dissidência.

O caso é típico de conflito entre normas e princípios, e temos de o solucionar à luz da situação concreta. Na verdade, trata-se de contraste entre uma garantia constitucional que tutela direitos fundamentais e um poder — com letra minúscula — de um Poder — com maiúscula. Sobretudo pelas conseqüências de ordem prática, às quais a Corte não pode ficar alheia, a interpretação restritiva há de ser em favor da tutela dos direitos e garantias fundamentais. De todas as razões dadas, com o devido respeito, nenhuma exclui deva ser estendido o raciocínio às CPIs das Câmaras Municipais. Doutra modo, eu teria grande receio da sorte das garantias individuais.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Creio que é preciso aprofundar mais um pouco a consideração que surgiu no debate que ao município não se deu o poder judiciário, ao município não se deu jurisdição; logo, a própria interpretação sistemática da Constituição não poderia atribuir a um órgão do Legislativo municipal poderes de autoridade judiciária, porque a autoridade judiciária, como poder, como função, foi negada aos Municípios.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Até deixei esse argumento para o final, porque a mim me parece que a referência à autoridade judiciária, no § 3º do art. 58, não tem relação alguma com a divisão administrativa do Poder Judiciário. Trata-se, pura e simplesmente, de referência léxica à necessidade de identificação dos poderes atribuídos à Comissão. Noutras palavras, a Constituição, mediante esse texto, atribuiu às Comissões Parlamentares de inquérito os mesmos poderes que tem a autoridade judiciária, independentemente de qualquer indagação se a autoridade judiciária seria estadual, municipal ou federal. O fato de não haver autoridade judiciária municipal não retira nem diminui o alcance semântico da expressão “poder das autoridades judiciárias”, o qual também pode aplicar-se às CPIs municipais, ainda quando não haja autoridade judiciária municipal.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Quem está votando já está colocando este elemento normativo como significativo. Ao se afirmar exatamente isso. Quer dizer, pelo menos aqueles que estão apoiando a tese já estão sustentando explícita ou implicitamente a idéia de que não se estenderia a município. Por quê? Porque o fundamento é este: o de que tem poderes equivalentes ou investigatórios da autoridade judicial e de que, portanto, a *contrario sensu*, haveria um argumento em relação aos municípios e às CPIs municipais. Aí me parece mais consistente.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Por exemplo, suponhamos uma CPI estadual. Creio que não daríamos a ela, nunca, os poderes instrutórios gerais, especificamente este, delicado, de quebra de sigilo, se se cuidasse de investigação de um crime **federal**. Por quê? Porque a jurisdição do Estado é limitada pela jurisdição da União. E o Município simplesmente não tem jurisdição.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Mas aí se trata de limitação do Poder Legislativo como tal.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: A câmara estadual fiscaliza a administração estadual. Da mesma forma que a câmara municipal fiscaliza a administração municipal.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: E tem por isso os poderes instrutórios do juiz estadual, não do juiz federal.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: E quando a câmara municipal fiscaliza, ela tem as mesmas obrigações da Câmara Federal e da câmara estadual.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Tem limitações graves a partir da imunidade dos seus membros, que é muito mais restrita que a dos parlamentares federais, que se estende aos parlamentares estaduais.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: No âmbito de sua jurisdição e no campo municipal, os vereadores têm prerrogativas.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Ministro Cezar Peluso, o art. 25 da Constituição Federal diz, às escâncaras, que “Os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Pois bem. O princípio da separação dos Poderes — que, necessariamente, passa pelas comissões técnicas e pelas comissões parlamentares de inquérito — é irradiante para a organização e funcionamento dos Estados-membros (art. 25, cabeça). Então, o que prevalece no plano federal para o princípio da separação dos Poderes prevalece no âmbito dos Estados-membros e isso me parece de uma clareza solar.

Por isso, estou acompanhando o eminente Relator.

O Sr. Ministro Eros Grau: Ministro Cezar Peluso, V. Exa. me permite uma observação? Tenho a impressão que posso trazer um exemplo que vai, de certa forma, ser paralelo ao que o Ministro Sepúlveda Pertence mencionou.

Estou de pleno acordo com V. Exa. quando diz que essa questão é meramente geográfica. Posso imaginar a hipótese de uma comissão parlamentar de inquérito federal. Ela substitui qual Justiça? A Justiça Federal e a Estadual. Posso imaginar uma comissão parlamentar de inquérito estadual que analisa fatos, entre os quais surge um Ministro do Supremo Tribunal Federal. Para obter a quebra do sigilo, ela vai pedir autorização a qual Poder? À Justiça Federal, especificamente ao Supremo Tribunal Federal. Se se tratar de uma autoridade estadual, terá que demandar essa autorização na Justiça Estadual.

O fato é este: a divisão em um Poder Judiciário Federal e em um Poder Judiciário Estadual é falsa. O que existe é o Poder Judiciário. Na verdade, o Poder Judiciário do Município é tanto a Justiça Estadual quanto a Justiça Federal. Esse argumento prova demais, efetivamente.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, em resumo, não admito, sobretudo sem avaliar suas conseqüências práticas, o princípio da simetria absoluta, como se tudo aquilo que esteja previsto na Constituição, em termos de modelo federal, devesse aplicado, automática e incondicionalmente, nas outras esferas da federação. Acho que está aqui em jogo, e uma das principais funções da Corte é garanti-la, a preservação de direitos e garantias individuais, que a mim me parece estarem em risco, com o devido respeito, na interpretação larga, da qual se possa extrair a conclusão de que esses poderes, típicos das autoridades do Judiciário, sejam estendidos a todas as esferas da federação e, portanto, também às CPIs municipais, razão por que denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, tal como já resultou do debate, eu também ficaria extremamente preocupado se, de fato, neste juízo estivesse implícita a decisão sobre a atribuição ou a competência das câmaras municipais para decidir sobre a quebra de sigilo.

Todos nós estamos acostumados a sustentar que o pensamento constitucional é também um pensamento do possível. E este pensamento do possível também há de se fazer, tendo em vista a realidade. Mas, de um lado, há aquela preocupação sempre manifestada, aqui, ressaltada pelos Ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio quanto à camisa de força que o texto constitucional federal acaba por emprestar ao

sistema federativo, fazendo com que, a rigor, haja normas inúmeras de observância obrigatória. E, aqui, estaríamos caminhando exatamente no sentido inverso àquela tese inicial, porque num texto que, evidentemente, é claro e tanto quanto é possível vislumbrar, se aplica também ao âmbito estadual, por conta dos poderes fiscalizatórios, teríamos que neste ponto a simetria não seria aplicável; acabaríamos, portanto, fazendo um juízo *ad hoc* e poderíamos até fazer, tendo em vista algum fundamento normativo, mas não consigo vislumbrar.

O argumento quanto ao risco da atribuição dessa competência às CPIs municipais, parece-me respondido definitivamente com a fundamentação dessa atribuição nesses poderes investigatórios de autoridade judicial, e sabemos que os municípios não detêm esse tipo de poder.

Com essas considerações e com as observações já feitas, aqui, pelo eminente Relator e pelos que o seguiram, também acompanho para conceder a ordem.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Nelson Jobim (Presidente): Só advirto o seguinte: era um mandado de segurança primitivo. Mas se entendeu que havia conflito federativo, porque lá não teve competência para julgar mandado de segurança contra o Banco Central; porém foi distribuído como ação cível originária exatamente porque importaria conflito federativo. Então, estamos julgando procedente ação cível originária e não mandado de segurança.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: É um mandado de segurança. A ação cível originária pode ter conteúdo de mandado de segurança. Temos precedentes: Governador de Rondônia *versus* Governador do Acre (MS 22.042), Ministério Público de Roraima *versus* Ministério Público do Distrito Federal (MS 21.952).

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator e àqueles que o acompanharam para seguir a linha da divergência.

Acredito que, em nome de extensão dos poderes investigadores dessas CPIs estaduais e, quiçá, mesmo das municipais, se poderia estar agredindo uma garantia fundamental geral e isso, seguramente, nesta Casa, há de ser ponderado.

Denego a ordem.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, de certa forma, já revelei o convencimento sobre a matéria e vejo, no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, uma mitigação à separação dos Poderes, no que se atribuiu às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Estabeleci, desde o início, para afastar o argumento que poderia causar perplexidade — de terem as câmaras de vereadores esse poder —, que se há sempre de perquirir o envolvimento, na unidade, dos Poderes Legislativo e Judiciário. E aí, sabidamente, não contam os municípios com o Poder Judiciário, muito embora existam os Poderes Executivo e Legislativo.

O Ministro Carlos Britto evocou o artigo 25 da Constituição Federal, a revelar:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Vejo no § 3º do artigo 58, quanto ao funcionamento do Legislativo, um verdadeiro princípio a encerrar o poder de investigação das comissões parlamentares de inquérito. No caso, o constituinte do Rio de Janeiro repetiu, no artigo 109, § 3º, a regra,

como incumbia fazer, do § 3º do artigo 58, apenas com adaptação relativa ao regimento a ser consultado, que é o da própria Casa Legislativa do Estado.

Senhor Presidente, não há, sem deixar capenga o sistema, como assentar que as comissões parlamentares de inquérito das casas legislativas estaduais possuem um poder menor do que as comissões parlamentares de inquérito das casas federais. De duas, uma: ou é possível ter-se comissão parlamentar de inquérito também na unidade federada, ou não. Na primeira hipótese, evidentemente elas não de gozar do mesmo poder investigatório — claro, com as limitações já salientadas pelos Ministros Gilmar Mendes, Sepúlveda Pertence e Carlos Britto — das comissões das casas federais.

Por isso acompanho o voto do Relator, concedendo a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, estamos laborando no campo dos direitos fundamentais. O sigilo bancário, já sustentei em diversos votos, com o apoio dos meus eminentes pares, decorre do direito à intimidade, à privacidade, que a Constituição consagra no inciso X do artigo 5º.

A Constituição Federal, no art. 34, inciso VII, *b*, estabelece que os direitos fundamentais constituem princípio constitucional sensível. Os constitucionalistas estabelecem que há princípios constitucionais sensíveis e princípios constitucionais estabelecidos. A Constituição anterior cuidava também de princípios constitucionais extensíveis, bem reduzidos na Constituição de 1988.

Se o Estado-Membro dispõe contra um direito da pessoa humana, sujeita-se à intervenção federal (CF, art. 34, VII, *b*).

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Ministro Carlos Velloso, se V. Exa. me permite, a levar a um ponto extremo esse raciocínio teremos, também, que suprimir a competência legislativa estadual, porque eles acabam por regular direitos fundamentais, à reserva legal submete também o legislador estadual.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Ai em termos gerais é abstrato, Ministro. Existe uma grande diferença.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: — Sim, mas eles regulam nas matérias de suas competências, estabelecem as restrições ou reservas.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Os Estados elaboram as suas constituições e as suas leis, observados os princípios constitucionais, que são princípios constitucionais nacionais: os sensíveis são os mais importantes, seguem-se os estabelecidos, que são explícitos ou implícitos, e os extensíveis. Veja-se, por exemplo, o art. 27, § 1º, da CF. De modo que o Estado pode legislar, pode elaborar a sua Constituição, desde que observe esses princípios.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Princípios da separação dos poderes.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Perfeito. Esse é um princípio tão importante, o da separação dos poderes, que constitui cláusula pétrea. Todavia, nunca se autorizou, em nome da separação dos poderes, que o Estado-membro, legislando ou elaborando a sua Constituição, pudesse fazê-lo ao arpejo dos princípios constitucionais que limitam a ação do poder estadual.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: A jurisdição que vai autorizar, na fórmula de V. Exa., é a do Estado.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): — No Mandado de Segurança n. 23.851, Relator Ministro Celso de Mello, foi reconhecido que as comissões parlamentares de inquérito têm o poder de decretar a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico,

desde que tais decisões, devidamente fundamentadas, indiquem fato concreto. Então também estenderíamos este poder às comissões parlamentares de inquérito estaduais, pelo critério aqui discutido, ao exercerem a competência investigatória, prevista no artigo 58, § 3º, da Constituição. Vejam, não é só a quebra de sigilo fiscal.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: *Data venia*, a passagem do Ministro Celso de Mello parece que diz mais do que pretendeu: o que reconhecemos foi a possibilidade de requisição pela CPI de registros telefônicos; não, de interceptação telefônica, porque esta é reserva explícita de jurisdição, no próprio voto de S. Exa.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): A meu ver, é a banalização completa da garantia.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: — Como medidas cautelares, como a prisão, que nós excluimos dos poderes das CPIs.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Veja, eminente Ministro, tem-se, no caso, então, uma questão atinente a direito fundamental. Bem disse o eminente Advogado da tribuna que uma limitação a direito fundamental há de ser expressa, não pode ser implícita.

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): — A Constituição é expressa, é claríssima.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: A Constituição é expressa em falar em CPI federal, Ministro.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Para continuar o argumento do Ministro Gilmar Mendes, a Constituição é expressa em dizer que lei sobre funcionalismo público e quejandos são da iniciativa privativa do Presidente da República. E, talvez, a mais freqüente decisão de ADIs, neste Tribunal, seja a que declara inconstitucionais leis estaduais por ofensa a essa regra de iniciativa, por aplicar à separação dos poderes no âmbito dos Estados os princípios fundamentais da separação dos poderes da Constituição Federal. Agora, não entendo porque, se pode o Tribunal declará-lo, quando é para cercar os poderes do Estado; não pode para reconhecer-lhe, no âmbito local, os poderes próprios das autoridades federais.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Não, Ministro, processo legislativo federal nas suas linhas fundamentais básicas sempre se estendeu aos Estados-membros e aos municípios.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Ministro, *est modus in rebus*. Sob a Carta decaída, sim, porque havia norma expressa.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sim, era expresso, havia norma escrita.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Na primeira vez em que o Tribunal discutiu o assunto sob a Constituição de 1988, acórdão do Ministro Célio Borja, entendeu-se não se aplicar aos Estados, que estariam livres para elaborar o seu processo legislativo (ADI 56-MC).

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Mas não foi isso que aconteceu. A jurisprudência do Supremo é no sentido de que as linhas básicas do processo legislativo federal estendem-se aos Estados e Municípios.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Foi. Depois é que se veio a assentar — não, que todo processo legislativo federal se imporia aos Estados, até porque incompatível com o bicameralismo da União e o unicameralismo nos Estados — mas, sim, que as linhas fundamentais, que dissessem respeito ao regime de poderes, aos seus pesos e contrapesos, é que se aplicavam aos Estados (v.g., ADI 822-MC, **Pertence**; ADI 2434, **Pertence**, *RTJ* 179/204). Por isso, temos aplicado a similitude, o princípio da similaridade com relação à iniciativa.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Vou dar outro dado a V. Exa., que importa muito, dado sociológico. Logo que ingressei nesta Casa, fui procurado por um governador de Estado que propusera várias ADIs contra legislações paternalistas que concediam o mundo e mais alguma coisa. Os Estados não podiam fazer isso, mas as assembleias legislativas faziam, e o governador me dizia: “*a salvação dos Estados é o Supremo*”.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Isso ia ser arrumado pelo Conselho de Ética dos poderes...

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Temos que observar o dado sociológico. A Corte constitucional, aliás, se não o fizesse, desmereceria a sua condição de Corte constitucional. E esse governador me dizia: “*em reuniões em que temos participado, proclamamos que o Supremo Tribunal é que tem salvado os Estados-membros*”. A extensão a eles, Estados-Membros, do processo legislativo federal o foi também com base nesse dado sociológico. E há um dado sociológico que não podemos ignorar neste julgamento. V. Exa. foi discípulo de um dos maiores sociólogos que este país teve, que foi Victor Nunes Leal. E, no livro que lemos na nossa juventude, *Coronelismo, enxada e voto*, V. Exa. pode perceber como o dado sociológico é importante na administração.

O Sr. Ministro Eros Grau: V. Exa. me permita dizer que é um livro para ser lido na juventude e na velhice.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sem dúvida. Também estou de acordo. Temos lido esse livro na idade que vai ficando propecta. Grande serviço prestou o Ministro Nelson Jobim, quando Ministro da Justiça, que mandou reeditar este livro, não é verdade?

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Não. Editei *Problemas de Direito Público e outros problemas*.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Certo é que o livro de Victor Nunes foi reeditado recentemente, para alegria de todos nós.

Mas dizia, Sr. Presidente, a legislação bancária é federal e a lei federal, quando menciona quebra de sigilo bancário, lei aliás recebida como lei complementar, refere-se expressamente à CPI federal, à CPI da Câmara dos Deputados ou à CPI do Senado Federal.

Sr. Presidente, uma palavra a respeito de simetria: quando falamos em simetria, temos de tomar em linha de conta as quatro unidades que compõem a federação brasileira: a União, como entidade parcial; os Estados; o Distrito Federal e os Municípios.

O Sr. Ministro Carlos Britto: A União como pessoa central da Federação.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Adoto, Ministro — e V. Exa. também adota — a concepção kelseniana de Estado federal, Estado total, União como Estado total, e União como entidade parcial. Estamos nos referindo aqui à União como entidade parcial.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Uma das unidades da Federação.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: São quatro. Ora, quatro expressamente referidas na Constituição. Anteriormente se discutia se o município constituía uma unidade federada. Hoje, não; hoje, é unidade federada, art. 1º da Constituição, e art. 18.

Então, a simetria há de compreender as quatro unidades. Por que aplicar simetria em favor de uma unidade em detrimento de outra?

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Aqui não, Ministro. Ninguém está discutindo isso.

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): Mas, Ministro Carlos Velloso, ninguém está discutindo também a tese central do meu voto.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Qual é a tese central do voto de V. Exa.?

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): Separação de poderes e princípio federativo.

Caso prevaleça a tese preconizada por V. Exa., estaremos dizendo o seguinte “federalismo brasileiro é um federalismo manco”, já que aos estados federados é negada a possibilidade de exercer na sua plenitude uma das funções essenciais do estado democrático, que é a fiscalização da administração.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: E esse argumento de V. Exa. não se estenderia também aos municípios?

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): Não. Disse claramente que não.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O argumento de V. Exa. é paradoxal.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro Carlos Velloso, em momento algum se disse que não há possibilidade de se quebrar sigilo bancário. O que está se dizendo é que a busca da quebra de sigilo bancário teria de passar pelo requerimento judicial, é outra coisa. Não se está dizendo que não se vai fiscalizar, mas sim que — pelo menos foi o que o Ministro Cezar Peluso disse — se exigiria uma cautela decorrente da dedução desse pedido pela autoridade judiciária.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Aliás, esse argumento seria o meu último argumento, eu o colocaria em último lugar: do Ministério Público, com todas as galas de fiscal da lei e da Constituição, exigimos que ele se dirija à autoridade judiciária.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Porque ele não é um poder.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Outro dia, disseram-me com muita graça: bancar o delegado deve ser coisa boa, porque deputado quer, Ministério Público quer.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: E juiz também. Não sei desde quando juiz investiga.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Não sei. V. Exa., que é um grande especialista no assunto, é que tem que responder.

Se ao Ministério Público temos negado a faculdade de quebrar diretamente o sigilo bancário de alguém, o que teria de mal uma CPI estadual ou municipal se dirigir ao juiz da comarca, ou ao Tribunal de Justiça, ou até à Justiça Federal, ao Supremo Tribunal Federal, para requerer a quebra do sigilo bancário fiscal de alguém?

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: V. Exa. negaria também este poder à comissão processante da Assembléia Legislativa, julgando crime de responsabilidade do Governador?

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Essa questão não está em debate. Teríamos que avaliar dados aqui inexistentes.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Estamos julgando mais as Estaduais que as Municipais.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Neste caso, a assembléia legislativa está investida de poder processante, ali é o Poder Judiciário que julga o governador.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Por simetria.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Ali é diferente; é um poder jurisdicional atribuído ao Poder Legislativo.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O mesmo poder jurisdicional instrutório concedido à CPI, do qual se extraiu o poder da Assembléia Legislativa pelo princípio da similaridade, que também não está escrito na constituição.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Isso é poder de polícia.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Veja que a indagação posta por V. Exa. exigiria uma reformulação de dados. *Data venia*, o argumento posto não seria pertinente.

Assim, Sr. Presidente, concluo meu voto pedindo licença ao eminente Relator e aos eminentes Ministros que o acompanharam, para indeferir o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): A discussão na Assembléia Constituinte foi no sentido de que as Assembléias Legislativas estaduais queriam incluir também para elas os poderes. Houve uma decisão que somente ficaria restrita a isso. Essa inclusão foi uma decisão consciente do Congresso.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Vossa Excelência não admite, na gestão administrativa, a privacidade?

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro Celso de Mello, pelo que entendi, o Ministro Cezar Peluso diz que essa motivação seria apreciada pelo Poder Judiciário.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Mas, quando provocado, já se podem ter produzido danos individuais irreversíveis, como vazamento de informações sigilosas, cujas repercussões não há Poder Judiciário que conserte.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Mas Vossa Excelência não verificou as arbitrariedades que são praticadas pelas CPI's do Congresso Nacional? Vossa Excelência indeferiu um mandado de segurança com uma enorme retórica no sentido do abuso.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Vossa Excelência me permite só uma ponderação?

Da Constituição de 1946 não constava a norma constitucional que agora recobre como cláusula dita *pétrea* a tutela dos direitos e garantias fundamentais.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Mas agora é explícita.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: O que significa que, da maneira como se está desenhando a decisão desta Corte, se vai atribuir ao poder constituinte decorrente competência para autorizar atividades capazes de violar direitos e garantias fundamentais garantidos por cláusula *pétrea*.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Conforme o modelo de separação e independência dos Poderes gizado na Constituição Federal, que é também cláusula *pétrea*, princípio fundamental e princípio sensível.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Esse poder foi atribuído expressamente apenas às Comissões Parlamentares de Inquérito, na órbita federal. Mas lhe estamos aqui dando interpretação extensiva.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Mas ninguém nega o poder de investigar; basta requerer ao Judiciário autorização para quebra do sigilo.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, meu voto será simples.

Ninguém desconhece que a separação dos Poderes é princípio fundamental e cláusula *pétrea* da Constituição Federal de 1988.

O conteúdo desse princípio, entretanto — tenho repetido e creio que o Ministro Relator me honrou com a transcrição de passagem nesse sentido — não tem um modelo *a priori*, universal, mas há de ser extraído do modelo positivo da Constituição Federal.

Na identificação deste modelo é relevante a observação de Lawrence Tribe de que o que caracteriza melhor um modelo de separação de Poderes é menos a curial atribuição a cada um de uma das três funções jurídicas clássicas do Estado do que os chamados pesos e contrapesos, as interferências recíprocas de cada poder na órbita do outro.

Por isso mesmo, quando se cogitou de saber neste tribunal, nos primeiros anos de vigência do regime constitucional de 1988, se e em que medida o modelo federal de processo legislativo se impunha à imitação pelos estados, depois da resposta negativa inicial, ADI 56, da lavra do Ministro Célio Borja, o Tribunal evoluiu para afirmar que as linhas básicas do processo legislativo, no que dissessem respeito ao regime positivo de separação e independência dos Poderes, se impunham, sim, à observância dos Estados-Membros (v.g., ADI 822-MC, Pertence).

Realçou o eminente Relator como, no constitucionalismo contemporâneo, a função fiscalizadora dos parlamentos ganha relevo extraordinário e, para muitos, tende a superar a própria função legislativa

Por isso não vejo como negar às assembleias legislativas um instrumento fundamental do exercício dessa função fiscalizadora que o modelo positivo realça: a comissão parlamentar de inquérito.

Não para criar um sino sem badalo, mas para dar-lhe poderes simétricos àqueles que a Constituição Federal deu à CPI instituída pelas Casas do Congresso Nacional.

Não se trata, a meu ver, de interpretação extensiva. Trata-se, sim, de dar conteúdo, de concretizar o princípio de separação de Poderes a que estão jungidos os Estados-Membros, conforme o modelo federal, tanto relativamente às **limitações**, quanto aos **poderes** outorgados a cada um deles. Isso é estritamente necessário para não cair nas malhas da lógica perversa — sublinhada no voto do Ministro Gilmar Mendes — de que o princípio da similaridade só serve para engessar particularmente o Poder Legislativo Estadual, mas, não, para reconhecer-lhe poderes simétricos ao das Casas do Congresso Nacional.

Claro, não desconheço os temores subjacentes aos votos dissidentes do eminente Relator.

Impressiona, especialmente, no voto do Ministro Peluso, a equação do problema como de conflito de poderes estatais em relação a direitos fundamentais.

Mas, a erigir a íntegra dos direitos fundamentais como limite intransponível — aqui também já se observou —, de praticamente todos os poderes de interferência dos Estados-membros em direitos individuais estariam cerceados, melhor seria a sua eliminação.

Claro, exatamente porque constitui essa interferência, na área dos direitos fundamentais, estão os poderes das comissões parlamentares de inquérito, federais ou estaduais, submetidos ao controle do Poder Judiciário, como aqui, nesta Casa e nesta sala, se tem feito em relação às CPIs do Congresso Nacional.

Com relação à CPI municipal, já antecipei as razões pelas quais considero que os poderes instrutórios judiciais não lhe são extensíveis. É porque se trata, no modelo de separação de Poderes da Constituição Federal, de uma excepcional derrogação deste poder para dar a uma casa legislativa poderes jurisdicionais, posto que instrutórios. Essa transferência de poderes jurisdicionais não se pode dar no âmbito do município, exatamente porque o município não dispõe de jurisdição nem de poder jurisdicional, a transferir, na área da CPI, do Judiciário ao Legislativo.

Essas são as razões pelas quais, em síntese, acompanho o voto do eminente Relator e dos que o seguiram para deferir a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Tenho voto na matéria; envolve questão constitucional. Lembro que a interpolar constante do parágrafo 3º do artigo 58, “*que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas*”, foi introduzido na Constituição de 1988. E o debate que se travou naquele momento era exatamente uma reação às decisões que inviabilizavam o poder investigatório das CPIs, o qual havia sido modelado a partir, principalmente, do problema das situações anteriores.

As CPIs foram criadas pelos parlamentos e introduzidas nas Constituições para auxiliar o processo legislativo. Elas eram exatamente instaladas para examinar questões conjunturais e, daí, produzir legislações que pudessem levá-las ao maior conhecimento da temática legislativa.

Depois, progressivamente, quando a mídia e, principalmente, a televisão, ingressaram com um elemento importante no processo eleitoral, essas CPIs se caracterizaram tipicamente não-investigatórias de auxílios legislativos, mas investigatórias no sentido de condutas. Transformaram-se em natureza policial. E foi essa a característica que ocorreu principalmente no início da questão do Governo Collor. Foi aí que começou a converter. E aí foi percebido pelos parlamentares federais que tinha-se, com a introdução das CPIs, um instrumento de propaganda extraordinária. Tanto é que era o grande foco, porque era algo televisível; era vídeo digno se examinar questões relativas a isso.

Ora, não me furto de lembrar de que, ao ser introduzido no parágrafo 3º do artigo 4º, subseqüentemente, o Congresso Nacional veio a votar a Lei Complementar n. 105 de 2001, a qual regulamentou a situação do Banco Central em relação à quebra do sigilo e restringiu e manteve, na linha do que tinha sido discutida na assembléia constituinte, que as comissões parlamentares oriundas do Poder Legislativo federal poderiam trazer, ou pelo menos requerer, a quebra do sigilo junto ao Banco Central. A expressão usada à época não era propriamente “quebra de sigilo”, mas era “extensão do sigilo a um outro órgão”.

Neste caso específico, temos que se trabalha através de algo — e aqui a preocupação manifestada pelo Ministro Peluso, a qual também é a minha — no sentido da banalização desse procedimento, porque vamos ter o que está dito — e foi dito pelos Ministros Eros Grau, Ellen Gracie, pelos que divergiram do Relator, nada absolutamente nada contra o poder investigatório das CPIs. Não se disse absolutamente nada de que as CPIs, respeitadas evidentemente a autonomia e a divisão dos Poderes, pudesse investigar os órgãos do Poder Executivo. Em momento algum, pelo que ouvi claramente dos votos dos Ministros Eros Grau, Peluso e Ellen Gracie, não se afirmou de que não fizesse investigações. A leitura, digamos, distante do debate aqui posto no voto do Ministro Celso de Mello, podia parecer que houvesse a sustentação de que as CPIs estaduais não poderiam investigar o Poder Legislativo, o Poder Executivo estadual. Não. O que foi dito é que certos instrumentos e, principalmente, alguns instrumentos que se tensionam em relação a certos direitos e garantias individuais deveriam ser previamente exercidos neste poder investigatório com a fiscalização do Poder Judiciário. E foi isso que se disse. E foi isso exatamente que foi dito. Creio ser isso uma cautela de absoluta necessidade, considerando as circunstâncias do caso, como também a do caso a que me refiro, do caso da existência de CPIs estaduais. Quem conhece a história política das assembléias legislativas, lembrem-se de que o maior cliente nas ações diretas de inconstitucionalidade são os Governadores dos Estados contra decisões de assembléias legislativas de maioria opositora, as quais acabam produzindo leis

inconstitucionais de iniciativa privativa do Presidente. Inclusive tivemos de avançar nisso, porque quando o Tribunal começou a decidir que a iniciativa privativa dos Governadores não poderia ser substituída pela Assembléia Legislativa na votação das leis estaduais, as assembléias legislativas começaram a fazer emendas à Constituição Estadual. E através de emendas à Constituição Estadual começavam a disciplinar matéria da competência privativa do Governador do Estado. E isso, não admitimos, ou seja, não se pode verificar na Assembléia Legislativa estadual os mesmos poderes que tem o Congresso Nacional. Se isso fosse verdade, a recíproca também deveria ser verdadeira; o Congresso Nacional não poderia emendar a Constituição Federal, naquilo que tivesse respeito à iniciativa privativa de Governadores. Lembrem-se das discussões que surgem nas Assembléias Legislativas sobre a criação e aumento de vagas ou de cadeiras nos tribunais de justiça. Se a iniciativa era, em relação aos tribunais de justiça, do próprio Tribunal de Justiça — houve isso numa assembléia legislativa do Amazonas.

Então, com isso, levando circunstâncias conjunturais, e mostrando que a nossa clientela se caracteriza nitidamente, no que diz respeito aos Estados, por excessos praticados pelas Assembléias Legislativas, o que estamos aqui e pretendendo aqui — a maioria se forma pela concessão da segurança e estou aderindo à minoria — tem em vista, e eu insisto nitidamente para não ficarem dúvidas de que em momento algum essa minoria pretendeu que as Assembléias Legislativas não tivessem poder investigatório, estabeleceu que num tema sensibilíssimo a quebra de sigilo bancário exigir-se-ia a participação do Poder Legislativo Estadual para verificar previamente a legitimidade e a necessidade, porque sabemos muito bem que os mandados de segurança depois de autorizados, a quebra do sigilo já se deu e quando isso ocorre, sabemos o que acontece. Então, foi uma questão de não banalizar o poder investigatório e a quebra do sigilo.

Esse é o sentido do meu voto, tendo em vista as circunstâncias históricas em que vivemos, e lembro que sempre procuro votar em cima do que temos e não daquilo que deveríamos ter ou que, teoricamente, deveríamos ter no Estado abstrato e não real. Estamos tratando com Estado real e um país real. Em cima de um país real, são as razões pelas quais acompanho, sem nenhum problema, o voto do Ministro Eros Grau, fundamentalmente seguido pelas razões deduzidas pelo Ministro Peluso.

EXTRATO DA ATA

ACO 730/RJ — Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Autora: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Advogados: Marcello Cerqueira e outro). Réu: Banco Central do Brasil (Advogado: Procurador-geral do Banco Central do Brasil)

Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu a segurança, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Eros Grau, Cezar Peluso, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Presidente, Ministro Nelson Jobim. Falaram, pelo réu, Banco Central do Brasil—BACEN, o Dr. César Cardoso, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 22 de setembro de 2004 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.001 — RS

Relator: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul — Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Constitucional. Câmaras municipais: Prestação de informações por órgãos da Administração estadual. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, art. 12.

I - Constitucionalidade do art. 12 da Constituição gaúcha, que assegura às Câmaras Municipais, no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, a prerrogativa de solicitarem informações aos órgãos da administração direta e indireta, situados no respectivo município.

II - Acção direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, julgar improcedente o pedido formulado na inicial da acção direta de inconstitucionalidade. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Moreira Alves e Marco Aurélio, Presidente.

Brasília, 08 de agosto de 2002 — Ilmar Galvão, Presidente — Carlos Velloso, Relator.

RELATÓRIO

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul propõe acção direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, contra o art. 12 da Constituição Estadual, que dispõe sobre a requisição de informações pelas Câmaras Municipais aos órgãos e entidades da administração direta e indireta estadual.

A norma acoimada de inconstitucional tem o seguinte teor:

“Art. 12. Às Câmaras Municipais, no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, é assegurada a prestação de informações que solicitarem aos órgãos estaduais da administração direta e indireta, situados nos Municípios, no prazo de dez dias úteis a contar da datada solicitação.”

Alega o autor que a norma impugnada ofende os artigos 2º, 18, 30, 70 e 75 da Constituição Federal; para tanto, sustenta, em síntese:

a) embora fundamentada no princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF), a norma em questão acaba por submeter os órgãos públicos e entidades paraestatais de âmbito estadual ao controle externo das Casas Legislativas Municipais, ensejando, portanto, ingerência dos Poderes Legislativos Municipais na esfera jurídica do Estado-membro;

b) violação da autonomia estadual decorrente do princípio federativo, constante do art. 18 da CF, uma vez que a Constituição gaúcha extrapolou a competência constitucional indelegável outorgada aos Tribunais de Contas Estaduais (arts. 71 e 75 da CF);

c) ampliação, inconstitucional, da competência outorgada pela Constituição Federal aos Municípios, em seu art. 30, ao determinar a requisição de informações sobre a gestão administrativa do Estado-membro, quando não se trata, no caso, de assunto de interesse local;

d) constrangimento dos órgãos, empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais à observância de prazo, estipulado em dez dias úteis, para o atendimento das requisições que recebam das Câmaras Municipais, violando, portanto, os princípios da separação dos poderes e da autonomia estadual, constantes dos artigos 2º e 18 da Constituição Federal, respectivamente;

e) necessidade de lei complementar, nos termos do art. 23, parágrafo único, da CF, para implementar um sistema de cooperação entre os diferentes entes da federação, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Finalmente, diz o autor que a função de controle e fiscalização das Câmaras Municipais, de que trata o art. 29, IX, da Constituição Federal, tem por únicos destinatários os respectivos Poderes Executivos Municipais, e não os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Requisitadas informações (fl. 51), o **Presidente, em exercício, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**, Deputado Odilon Mesko, sustentou, em síntese:

a) não se perfaz a pretensa inconstitucionalidade do art. 12, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, porque o art. 29 da CF outorga aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, bem como o poder de auto-organização, nele compreendida a capacidade de elaborar a própria lei orgânica, atendendo os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e dos respectivos Estados. Assim, em consonância com o que preceitua esse dispositivo constitucional, os constituintes estaduais elaboraram a norma referente à organização das funções legislativas e fiscalizadoras das Câmaras Municipais;

b) o rol constante do art. 29 da Lei Maior, versando sobre matérias de observância obrigatória para os Municípios, não é exaustivo, visto que as Constituições Estaduais podem instituir novas regras. Assim, inexistente violação ao art. 30 da CF;

c) a norma impugnada, ao facultar às Câmaras Legislativas Municipais a requisição de informações, ensejou o aperfeiçoamento do procedimento de elaboração de leis municipais, porque evitou que estas, ao serem elaboradas, colidissem com as leis estaduais. É, então, um procedimento tendente a controlar a própria constitucionalidade da lei municipal (fl. 63);

d) às Câmaras Legislativas não foi concedido o poder de pedir informações a respeito de matéria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos estaduais, dado ser essa a competência constitucional indelegável outorgada aos Tribunais de Contas Estaduais. O pedido de informações, no caso em apreço, limita-se às questões concernentes às competências legislativas municipais, mormente quando a lei municipal for suplementar à estadual. Desse modo, não se pode cogitar de ofensa ao princípio federativo.

O **Supremo Tribunal Federal**, em sessão plenária, em 3-3-94, **indeferiu o pedido de medida cautelar** (fl. 84/99).

O então **Advogado-Geral da União**, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, às fl. 103/110, requereu fosse a presente ação direta de inconstitucionalidade **julgada improcedente**, reiterando os fundamentos apresentados pela requerida.

Por sua vez, o eminente **Procurador-Geral da República**, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela **improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 12 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**.

Instado a se manifestar (fl. 123), o requerente informa que a norma impugnada não sofreu alteração (fl. 127).

Autos conclusos em 14-12-2001.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): A norma acoimada de inconstitucional é o art. 12 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assegura às Câmaras Municipais gaúchas a prerrogativa de solicitarem informações aos órgãos estaduais da administração direta e indireta, situados no respectivo município.

Não tenho como inconstitucional a norma impugnada.

Destaco do parecer do eminente Procurador-Geral, Prof. Geraldo Brindeiro.

“(…)

6. Com efeito, a pretensão de declaração de inconstitucionalidade não merece prosperar.

7. As Câmaras Municipais, enquanto órgãos do Poder Legislativo municipal, detêm funções típicas inerentes a este Poder: legislar e fiscalizar. No exercício de suas relevantes funções institucionais, é assegurado ao órgão legiferante o poder-dever de requerer informações aos entes da administração municipal e, em muitos casos, torna-se relevante a obtenção de informações de órgãos da administração estadual, principalmente daqueles situados no município.

8. Como bem observou o eminente Ministro **Carlos Velloso** ao proferir seu voto, a colaboração entre os Poderes constituídos ‘é a tônica do federalismo contemporâneo, por isso mesmo denominado de federalismo cooperativo.’ (fl. 88)

9. Nesta linha de pensamento, conclui Sua Excelência que é ‘justamente isto, a viabilização dessas informações, que a norma inscrita na Constituição gaúcha tem por escopo. Inscrita na Constituição do Estado-membro, deve refletir uma concepção sociológica, em termos culturais: quanto mais politizado um povo, mais ele se esforça no fiscalizar a *res publica*’ (fl. 88).

10. Outro aspecto importante ressaltado pelo eminente Ministro **Carlos Velloso** é que a norma objeto de impugnação consagra o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, inscrito no art. 5º, XXXIV, da Lei Maior.

11. Por outro lado, é inegável que dispõe o poder público estadual de meios de conter eventuais abusos e excessos nos requerimentos formulados pelas Câmaras Municipais. Vale dizer, o pedido de informações está adstrito, conforme deixa expresso a norma impugnada, ao exercício da competência legislativa e fiscalizadora do Poder Legislativo Municipal. O poder constituinte estadual simplesmente possibilita o amplo exercício dessas funções cometidas às Câmaras Municipais.

12. Não há que se sustentar, pois, interferência das Câmaras Municipais no funcionamento da administração estadual porque disso não se trata. O dispositivo da Carta gaúcha, na verdade, reafirma as funções estatais de soberania confiadas ao Poder Legislativo Municipal pela própria Constituição Federal (art. 29), estabelecendo um princípio especial sobre a organização das funções legislativas e fiscalizadoras.

13. Assim, forçoso reconhecer que não há, num exame mais acurado e de cognição exauriente, razão para se modificar o entendimento esposado por esse Excelso Pretório quando do julgamento da medida cautelar.

(...)” (fl. 113/114).

Correto o entendimento.

Quando do julgamento da cautelar, disse eu:

“Sr. Presidente, peço licença ao eminente Ministro Relator para indeferir a cautelar.

Penso que as Câmaras Municipais, no exercício de suas atribuições legislativas e fiscalizadoras, devem requerer informações aos órgãos da administração municipal e, em muitos casos, aos órgãos da administração estadual. Há inúmeras hipóteses de colaboração entre tais administrações, umas inscritas na Constituição e nas leis, outras em convênios. Essa colaboração é a tônica do federalismo contemporâneo, por isso mesmo denominado de federalismo cooperativo.

É justamente isto, a viabilização dessas informações, que a norma inscrita na Constituição gaúcha tem por escopo. Inscrita na Constituição do Estado-membro, deve refletir uma concepção sociológica, em termos culturais: quanto mais politizado um povo, mais ele se esforça no fiscalizar a *res publica*.

A norma, portanto, concorre para a fiscalização da coisa pública por parte, também, da comunidade, fiscalização que a Constituição deseja (CF, art. 31, § 3º), assim estimulando a cidadania.

Ademais, Sr. Presidente, a norma objeto da ação simplesmente reitera, com outras palavras, o que a Constituição da República consagra no art. 5º, XXXIV, *a*, vale dizer, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. A norma objeto desta ação, além de não me parecer contrária à Constituição Federal, é mesmo salutar.

Com a licença do eminente Relator, indefiro a cautelar.”

Também aos eminentes Ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Néri da Silveira e Octavio Gallotti a norma objeto da causa não lhes pareceu inconstitucional (fl. 90/98).

Do exposto, julgo improcedente a ação e declaro a constitucionalidade do art. 12 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, fico feliz em verificar, acompanhando a discussão ora travada sobre o federalismo brasileiro, que começamos a encontrar normas no modelo estadual que podem ser mantidas, ainda que não se limitem a reproduzir o texto constitucional federal.

De qualquer sorte, ao ler o texto, assaltou-me a dúvida sobre a possibilidade do surgimento de conflitos, uma vez que a exigência pode revelar-se exorbitante, mas, nada que não pudesse eventualmente ser desatado pelo próprio Judiciário, caracterizada a impertinência do pedido em caso de abuso. Acredito que é de se saudar a iniciativa.

Lembro-me de que participei de um seminário, em São Paulo, no qual o Professor Caio Tácito, também um pouco cético em relação à atividade normativa do nosso legislador e constituinte estadual, dizia não haver quase nada de original possível para

se fazer nos textos estaduais. Citou um caso da Constituição da Bahia — nunca verifiquei se existente — onde se permitia que, em vez do café, fosse servido chocolate — nas repartições públicas, tal a obrigatoriedade de se ter um mimetismo constitucional. Então, já temos pelo menos um exemplo de norma original nesses termos.

Acompanho o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, reafirmo o voto proferido na cautelar, onde assinalei — parece claro do dispositivo — que o limite desse dever, de os órgãos estaduais prestarem informações, é instrumental das próprias competências da Câmara Municipal.

Nele, aduzi:

“Senhor Presidente, como acaba de assinalar o eminente Ministro Celso de Mello, esta faculdade de pedir informações das Câmaras Municipais, com o correspondente dever de prestá-las em dez dias úteis, no dispositivo questionado, tem nítido caráter instrumental. A informação é devida, quando solicitada pela Câmara no exercício das suas funções legislativas e fiscalizadoras. Tão clara me parece essa vinculação do dispositivo ao âmbito das competências, das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal, que nem me animo a sugerir o que a princípio me pareceu adequado, e que seria, a exemplo do que decidimos na ADI 491, o de deferir parcialmente a medida cautelar, para suspender a aplicabilidade da interpretação aparentemente desconforme à Constituição.

Vejo, no entanto, que o texto não o exige, porque, com todas as vênias, o que nele se permite é solicitar informações e o que nele se impõe é prestar informações solicitadas, no exercício da competência legislativa e fiscalizadora da Câmara, o que obviamente não envolve pedidos de informações que tenham por objeto matéria de competência estadual.

Com essas considerações, peço vênias ao eminente Relator e indefiro a suspensão cautelar.

EXTRATO DA ATA

ADI 1.001/RS — Relator: Ministro Carlos Velloso. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (Advogados: Regis Arnoldo Ferretti e outros)

Decisão: O Tribunal julgou improcedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Moreira Alves e Marco Aurélio, Presidente. Presidência do Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente.

Presidência do Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 8 de agosto de 2002 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.635 — DF

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e outros — Requerida: Câmara dos Deputados

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comissão Parlamentar de Inquérito. Instauração. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Restrição: Impossibilidade de instituí-la enquanto estiver funcionando pelo menos cinco delas.

1. A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais.

2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 de outubro de 2000 — Carlos Velloso, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT e Partido Socialista Brasileiro – PSB, todos com representação no Congresso Nacional, com fundamento no artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal, em que pedem a declaração de inconstitucionalidade do § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, que tem o seguinte teor:

“Art. 35 - A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste regimento.

(...)

§ 4º - Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quorum de apresentação previsto no caput deste artigo.”

2. No processo cautelar assim relatei a matéria:

“2. Os requerentes dizem haver antinomia entre a regra regimental atacada e o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, esse ao estabelecer que ‘as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.’

3. Fundamentam o pedido trazendo aos autos lição de **Zeno Veloso** para quem as ‘CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito — são um direito e uma prerrogativa-dever da minoria’ (Revista de Direito Público, n. 69, janeiro/março de 1984, p. 80), destacando, em seguida, que estando preenchidos os requisitos constitucionais para a criação de uma CPI — a existência de requerimento com a assinatura de um terço dos membros da Câmara, o fato determinado a ser apurado e a fixação do prazo de duração dos respectivos trabalhos — a minoria passa a ter constitucionalmente este direito.

4. Entendem que essa é uma prerrogativa-dever insita aos parlamentares que integram a minoria e que não se soma ao ‘agrupamento’ da maioria, zelando por intermédio de sua ação pela fiscalização e pelo controle dos atos do Poder Executivo, o que implica dizer que seu exercício completa e aperfeiçoa o Estado Democrático de Direito. Do contrário, observam, ‘ter-se-ia como verdadeiro o trocadilho das rodas políticas dos velhos oligarcas: ‘parlamentar é para apoiar; ou para lamentar’.

5. Afirmam que o solapamento do direito-dever da minoria para criar e instalar CPI traduz-se na própria anulação do Poder Legislativo, ‘o que dista um só passo para a irresponsabilidade e para a consagração da ditadura’, segundo palavras transcritas de ensinamento da professora **Rosa Russomano** (Comissões Parlamentares de Inquérito, Forense, vol. 151, jan/fev. 1954, p. 86) ou as de **Ivaír Nogueira Itagiba**, em seu Aperfeiçoamento do Estado Democrático, acerca das quais ‘o regime de arbítrio não se forra às contingências do latrocínio das posições, do predomínio da oligarquia, da folgança do despotismo, da supremacia dos nepotistas. Gera a tirania e a tirania a irresponsabilidade. A constante do autocratismo é a afilhadagem, o compadresco, o implemento dos cargos por quem, dada sua incompetência, não lhe tem jus, a prepotência, o excesso, a perseguição dos desafetos, o sacrifício geral.’ (Revista Forense, vol. 151, jan/fev. 1954, p. 60).

6. Após reproduzirem citações neste mesmo sentido, os requerentes perseveram sustentando que o dispositivo regimental que impede o funcionamento de mais de cinco CPIs, ao mesmo tempo, afronta o artigo 58, § 3º da Carta da República, que não estabelece nenhum limite para que as mesmas se instalem no âmbito das Casas do Congresso. Assim sendo, essa regra impeditiva seria um resquício da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, cujo artigo 30, letra d, concebeu mecanismo restritivo do funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, perante a ordem constitucional passada.

7. Por isso mesmo, os Regimentos Internos do Senado Federal e do Congresso Nacional, adaptados ao texto da atual Constituição, não fizeram constar nenhum instrumento restritivo à formação de CPIs, assim entendendo que deram correta exegese ao mencionado art. 58, § 3º da Carta Federal.

8. Finalmente, alegam que existem no momento 19 (dezenove) requerimentos de formação de CPIs, e bem assim 16 (dezesseis) Projetos de Resolução paralisados na Câmara dos Deputados, aguardando tramitação, e que no momento não há nenhuma CPI em andamento, circunstância essa que estaria a caracterizar as manobras da maioria para que o direito da minoria não se realize. Em conseqüência frisam que bastaria isso para explicar o prejuízo que vem sofrendo a minoria, assim evidenciando o *periculum in mora*, dado que, quanto à plausibilidade da tese jurídica da ofensa ao artigo 58, § 3º da Lei Maior, está ela bem estruturada como antes se viu.

9. Requerem que se lhes defira, em razão do exposto, a medida liminar.

10. À fl. 73 o eminente Presidente desta Corte, em despacho proferido em 14-7-1997, durante as férias coletivas, requisitou prévias informações, tendo sido as mesmas prestadas pelo Presidente da requerida, Deputado Michel Temer, que em síntese podem assim ser deduzidas.

11. Os incisos III e IV do art. 51 da Carta Política conferem à Câmara dos Deputados competência privativa para elaborar o seu regimento interno, podendo dispor sobre a sua organização e funcionamento. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício das suas atividades constitucionais, conforme leciona **Vittorio de Ciolo**, ou seja, 'il modo secondo il quale dovenano esercitare le proprie attribuzioni' (*Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, Milão, Giuffrè Editore, 2ª ed., 1987, p. 18), de tal forma a resguardar a sua autonomia e independência.

12. Citando **Biscaretti Di Rufia** (*Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 349), que considera os regulamentos a expressão mais específica da independência das Câmaras Legislativas, reproduz o magistério de **Francisco Campos** para quem 'os poderes conferidos às câmaras legislativas pela Constituição em todos os negócios relativos à sua economia são, portanto, os mais extensos, envolvendo, assim, todas as matérias referentes ao seu funcionamento, de que são pressupostos fundamentais os privilégios e prerrogativas destinados a assegurar sua independência' (*Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1956, p. 130).

13. Salieta a requerida que logo após a promulgação da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados, sentindo necessidade de fazer a adaptação de suas atividades ao novo ordenamento constitucional, fez editar a Resolução n. 17, de 1989, que lhe aprovou o regimento interno. Nesse, ao cuidar da criação e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, introduziu-se no § 4º do art. 35 proibição que impossibilita simultâneo funcionamento de mais de cinco CPIs, salvo deliberação aprovada mediante projeto de resolução.

14. Confirmam as informações a existência de 19 requerimentos de criação de comissões parlamentares de inquérito, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, acrescentando que não seria crível a instalação e funcionamento simultâneo de tão elevado número dessas comissões, sob pena de previsível comprometimento de 'todas as demais atividades desta Casa Legislativa, seja em termos de organização administrativa, seja no tocante à própria atuação parlamentar'.

15. Refuta a autoridade requerida que o Regimento Interno do Senado Federal tenha dado tratamento diverso ao tema, posto que, na verdade, naquela Casa, a restrição se opera de forma oblíqua, porém com o mesmo resultado, pois o art. 145, § 3º de seu Estatuto Interno, limita a participação de cada Senador em uma única CPI, como titular, podendo ser indicado como

suplente em outra, o que faz evitar a multiplicidade dessas comissões em funcionamento simultâneo.

16. Argumenta ainda a Câmara dos Deputados que ao proceder à elaboração de sua lei interna, não ultrapassou os limites do dispositivo instituído das comissões parlamentares de inquérito, visto que ao delimitar o número de comissões em funcionamento, agiu dentro da esfera normativa do citado preceito; transcreve, a seguir, comentários de **Konrad Hessel**, em que salienta que *'la voluntad y la conducta del legislador democrático gozan de una presunción de constitucionalidad; a el le corresponderá en primera línea la conformación jurídica de las relaciones sociales'* (Escritos de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 55).

17. Em conclusão, salienta a autoridade requerida que a norma atacada não pode ser havida como violadora do artigo 58, § 3º da Carta Federal, sendo inconcebível presumir inconstitucionalidade do dispositivo regimental, como se depreende do entendimento do Min. **Francisco Rezek**, na mesma linha do saudoso Min. **Luis Gallotti**, segundo o qual a *'inconstitucionalidade não se presume, a inconstitucionalidade há de apresentar uma ofensa manifesta do texto ordinário ao texto maior'* (HC n. 69.657, DJ de 18-6-93).

18. Por fim, arrematam as informações: *'Afinal, se a Constituição garante à Casa Legislativa a prerrogativa de organizar e disciplinar o seu funcionamento, e se, ao fazê-lo, considerou que há a necessidade de instituição de um número máximo de comissões parlamentares de inquérito em atividade, agiu a Casa estritamente dentro dos limites de suas atribuições constitucionais, inclusive por ser tal atuação compatível com o tratamento dado pelo § 3º do art. 58 da Lei Maior ao instituto'* (fl. 81/92).

3. Esta Corte indeferiu o pedido cautelar, por maioria, em acórdão assim ementado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 35, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito. Restrição: Impossibilidade de instituí-la enquanto estiver funcionando pelo menos cinco delas, salvo projeto de resolução aprovado por um terço de seus membros. Antinomia entre o artigo 51, III, IV e o § 3º do Artigo 58 da Constituição Federal. Alegação Improcedente. Ausência de Plausibilidade Jurídica e ‘periculum in mora’. Liminar indeferida.

1. Não há nenhuma antinomia entre os artigos 51, III e IV da Constituição Federal — que autorizam a elaboração dos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional e dispõem sobre a sua organização, funcionamento e poder de polícia —, com o preceito do § 3º do artigo 58 da Carta Política. Ao contrário, as disposições se complementam de forma harmônica e racional.

2. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: norma que estabelece o seu gerenciamento e disciplina as regras de conduta. Art. 35, § 4º, do RICD: preceito que objetiva tornar compatível, factível e viável o cumprimento do dispositivo constitucional autotrizador da formação das CPIs e torna exequível esse extraordinário instrumento da atividade parlamentar.

3. Ausência de plausibilidade jurídica e ‘periculum in mora’. Medida liminar indeferida.”

4. O Advogado-Geral da União, no exercício da atribuição que lhe confere o artigo 103, § 3º, da Constituição, apresenta defesa, sustentando a constitucionalidade da norma atacada (fl. 97/104).

5. O Ministério Público Federal opina pela improcedência da ação (fl. 107/112). É o relatório, do qual serão enviadas cópias aos Senhores Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Senhor Presidente, em virtude do lapso que nos separa da decisão proferida na medida liminar, peço vênica para relembra o voto que então prolattei:

“Não é verdade, Senhor Presidente, que no Senado Federal, se permita o funcionamento ilimitado de Comissões Parlamentares de Inquérito. Conquanto não haja no Regimento daquela Casa regra de proibição direta, como o define a Resolução n. 17 de 1989, da Câmara dos Deputados, limitando em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, o certo é que o artigo 145, parágrafo 3º do Regimento Interno da Câmara Alta, determina que ‘o Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente’, o que de forma indireta demarca limites para o funcionamento de comissões parlamentares de inquérito.

2. Quanto ao Regimento Comum das duas Casas do Congresso, de fato o seu artigo 21 reprisa apenas os mecanismos gerais para a instituição das comissões parlamentares mistas de inquérito, através da subscrição de um terço dos membros da Câmara Federal e mais um terço do Senado Federal, nada disciplinando a respeito da imposição de um número limitado. Não conheço nenhuma hipótese em que tenha havido qualquer dúvida a respeito da interpretação desse dispositivo, porque são raras as CPIs mistas, sendo certo, todavia, que esse mesmo Regimento, em seu artigo 151 ordena, que nos casos omissos, se apliquem as disposições dos Regimentos, sucessivamente, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

3. Quanto ao núcleo propriamente dito do pedido, há que se aduzir que o inciso III do artigo 51 da Constituição Federal assegura à Câmara dos Deputados a elaboração de seu regimento interno e o inciso IV, deste mesmo dispositivo, a ela garante dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

4. Como se extrai do parágrafo 3º do artigo 58 da Carta da República as comissões parlamentares de inquérito poderão ser constituídas no âmbito do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, mediante o preenchimento de três requisitos: a) requerimento firmado por dois terços de seus membros, b) existência de fato determinado e c) prazo certo para o seu funcionamento. Este dispositivo, contudo, não estabelece limitação para que as instalações das CPIs se realizem, como também não prescreve que os regimentos internos das respectivas Casas não possam impor parâmetros para que as mesmas sejam criadas, de tal sorte que, instaladas, não se constituam objeto perturbador da participação de seus integrantes nas demais atividades do Parlamento.

5. Não há, pois, nenhuma antinomia entre esses dispositivos que autorizam a elaboração dos regimentos internos das Casas do Congresso e traçam a operacionalidade para a sua organização, funcionamento e poder de polícia com o preceito do parágrafo 3º do artigo 58 da Carta Política. Ao contrário, as disposições se complementam, de forma harmônica e racional. Seria desarrazoado que, facultado aos Congressistas o direito de formação

de CPIs, que esse direito se alargasse de modo infinito, possibilitando, por exemplo, o funcionamento simultâneo de dezenas de comissões parlamentares de inquérito.

Se assim fosse, o funcionamento das Casas do Congresso se transformaria em verdadeira balbúrdia, criando um caos para a administração das tarefas internas do Congresso, o que, ademais, implicaria exagerada movimentação de servidores, dado que, como se sabe, a instalação e funcionamento dessas comissões impõem a presença de um grande número de servidores, abrangendo desde taquígrafos, redatores, pessoal técnico, etc., além de provocar a ausência dos parlamentares nas respectivas sessões plenárias, afastando-os, do mesmo modo, das suas presenças em outros órgãos dos que compõem o sistema parlamentar.

6. Ora, regimento interno de qualquer entidade, pública ou privada, é o conjunto de normas pelas quais são disciplinadas as regras de conduta por meio das quais se estabelece o seu gerenciamento. No caso do dispositivo impugnado do Regimento Interno da Câmara dos Deputados o que visou ele foi exatamente tornar compatível, factível e viável o cumprimento do preceito constitucional autorizador da formação das CPIs. Sem essa disciplina regimental poderia até mesmo ocorrer a inexequibilidade desse extraordinário instrumento da atividade parlamentar, que se coloca na ordem de grandeza da função parlamentar, quicá como um dos mais eficientes mecanismos para o exercício da fiscalização da administração pública, de que se incumbem o Congresso Nacional.

7. O ideal seria que as CPIs pudessem funcionar organizando-se ilimitadamente, porque quanto mais fiscalização das ações governamentais, tanto melhor para um País que ainda caminha na busca da consolidação da cidadania. Porém, Democracia exige disciplina, disciplina que há que coexistir com as garantias constitucionais já assentadas em nosso ordenamento maior a fim de que deixem elas de ser meramente visões programáticas para se converterem em institutos permanentes.

8. Por isso, também temos regimento que compatibiliza o direito de acesso da parte à Corte com certa proteção que não inviabiliza o seu funcionamento.”

2. Senhor Presidente, após prolongadas reflexões sobre o tema, lendo e relendo as argumentações da inicial, meditando nos fundamentos dos votos dissidentes, confesso que minha convicção não ficou abalada. O argumento expandido pelo Ministro Pertence deveras impressiona. Sua Excelência afirma que o artificio das “comissões fantasmas” manipulado pela maioria inviabiliza totalmente a implementação dos meios de que dispõe a minoria para fiscalizar os possíveis desmandos dos governantes, bastando para tanto que os líderes dos partidos de sustentação do Governo mantenham em funcionamento cinco comissões, até que surja a conveniência de se criar uma nova de seu interesse. Não posso deixar de concordar com o eminente Ministro, mas no regime democrático, que é, nas palavras de Winston Churchill, o menos imperfeito de todos os regimes possíveis, as decisões colegiadas se tomam pelos votos da maioria, e os parlamentares filiados aos partidos da oposição têm consciência dessa incômoda realidade.

3. Ademais, como ficou explicitado, o limite de cinco comissões parlamentares de inquérito tem como primordial objetivo evitar que não se esvazie a função essencial do Poder Legislativo, que é a elaboração das leis. Além disso, o número excessivo de comissões seria prejudicial a seu próprio funcionamento, visto que não haveria condições de tempo, de espaço, de material nem de pessoal, para se montar uma infra-

estrutura adequada aos objetivos colimados. Enfim, o dispositivo em apreço, ao invés de contrariar a Carta Fundamental, cria mecanismos para viabilizar o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.

4. O § 3º do artigo 58 da Constituição não restou contrariado pelo Regimento Interno da Câmara, pois, como bem ponderou o Advogado-Geral da União, o limite de cinco comissões parlamentares não obsta o estabelecimento de outra comissão, “desde que preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais exigidos, com a necessária observância da ordem cronológica de apresentação do requerimento” (fl. 103).

Ante o exposto, julgo improcedente a ação.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, efetivamente, a Câmara dos Deputados dispõe de quinhentos e treze deputados. Desses, sete são membros da Mesa e não podem integrar comissões.

O Regimento Interno da Câmara estabelece que há dezesseis comissões permanentes. Se somarmos as cinco comissões parlamentares de inquérito, dão vinte e uma comissões; ou seja, aqui, teríamos seguramente, numa média (????), considerando a circunstância de que deve haver representação de partido político em todas as comissões.

Hoje temos quatorze partidos políticos com liderança partidária, com número chamado de “funcionamento parlamentar”.

Há outros cinco partidos que não têm esse funcionamento, uma vez que contam com um parlamentar.

Ora, se fizermos um cálculo matemático, verificaremos que a pretensa liberalidade na instalação de comissões inviabiliza, por absoluto, a existência do funcionamento da Câmara.

É de se ressaltar que cada comissão permanente é composta por vinte parlamentares, em média. Se existem cento e dezesseis comissões permanentes, levando-se em conta os números totais, torna-se absolutamente razoável a manutenção do máximo de cinco comissões parlamentares, viabilizando, portanto, o funcionamento das comissões permanentes, das comissões parlamentares de inquéritos, das comissões especiais e das comissões mistas do Congresso Nacional, que demandam a presença dos deputados.

Esta organização decorre, exatamente, de cálculo específico.

No caso do Senado, a redução do número de parlamentares nas comissões ocorreu de forma diversa. Tomou-se como base oitenta e um senadores, não se incluindo neste total os membros da Mesa. De acordo com este número e considerando-se que um senador não pode atuar em mais de duas comissões concomitantemente, haveria quarenta possibilidades de participação de cada membro.

Dividindo-se quarenta por dez — número médio das comissões de inquérito —, chegou-se à média do Senado: em torno de cinco comissões parlamentares de inquérito. Há, seguramente, mais quatro parlamentares, viabilizando, portanto, o funcionamento da Casa paralelamente às comissões permanentes, às especiais e também às mistas do Congresso, que exigem a participação dos senadores.

Essa organização é absolutamente razoável em termos de funcionamento interno, cuja regra foi supostamente criada com a finalidade de se evitar que as minorias instalassem comissões de inquérito.

Tentava-se, na verdade, evitar a inviabilidade do funcionamento parlamentar, que já era extraordinariamente difícil.

Vejo com absoluta razoabilidade essa regra. Está dentro da competência constitucional da Câmara dos Deputados dispor, em regimento interno, sobre a sua organização.

Acompanho, pois, o eminente Ministro Relator, julgando improcedente a ação.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, o controle concentrado é requerido quanto a regimento interno. Sabemos que existem regimentos internos em outros órgãos de Poderes diversos e refiro-me, precipuamente, ao Judiciário, considerada a quadra em que estamos vivendo.

Evoca-se o pequeno número de deputados federais — 513 — e a impossibilidade de se ter, em funcionamento, mais de cinco comissões parlamentares de inquérito. Fico a imaginar qual seria o número ideal relativamente às assembléias e às câmaras, que contam com número muito menor de integrantes.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é um instrumental ao alcance da minoria, tendo em vista até mesmo o que exigido pelo § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, para a instalação: cogita-se do *quorum* de um terço, o que longe fica de consubstanciar a maioria dos integrantes da Casa.

Notamos, no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, que não há limitação no tocante ao número de comissões. No momento em que um terço dos integrantes da Casa delibere sobre a necessidade da instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, esta se torna imprescindível. Se houver a necessidade de se instalar mais de cinco comissões, estaremos vivendo uma quadra de excepcionalidade, a exigir, portanto, medidas que se mostrem um tanto quanto discrepantes do quadro de normalidade.

Não se nota, no § 3º do artigo 58 da Carta Federal, qualquer limitação, e devo, no caso, perquirir a harmonia, não da Constituição com o Regimento, mas do Regimento com a Constituição Federal. O dispositivo constitucional requer — e se sobrepõe, com a devida vênia, ao Regimento da Câmara dos Deputados — que haja a deliberação de um terço dos integrantes da Casa; que se tenha um fato determinado a ser apurado pela comissão e que esta seja instalada para funcionar por período certo.

A limitação introduzida mediante o Regimento é estranha ao texto constitucional, contrariando a norma do § 3º do artigo 58. Fico a imaginar uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o regimento interno de um tribunal que limite, quanto ao ingresso no protocolo, o número de recursos a serem apreciados. Aí seria o caso de se perguntar: o argumento quanto ao pragmatismo e à necessidade de se proceder à entrega da prestação jurisdicional em tempo hábil seria suficiente a mitigar-se o alcance da regra do artigo 5º, inciso XXXV, da Carta da República? A meu ver, a resposta é negativa. Não podemos fechar a porta dos tribunais aos jurisdicionados.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Lembre-se que os tribunais usam uma técnica para isso, retendo a entrada dos processos na Distribuição. É o que se passa na Câmara dos Deputados: fica aguardando espaço. Os tribunais deixam de distribuir os feitos para transferi-los de lugar, enviando-os aos gabinetes dos Ministros. Não é o caso de se proibir a entrada da ação, mas os tribunais acabam administrando os excessos, retendo o processo na Distribuição, abrindo a possibilidade de distribuição.

Recentemente, o Ministro Presidente do TST determinou a distribuição de um número imenso de processos, uma mera transferência de lugar. Transferiram-se os processos de Distribuição para os gabinetes dos ministros.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Está ocorrendo no próprio Supremo Tribunal Federal. Hoje, sou o único juiz a apreciar os processos e a julgar no gabinete. Lastimo, até, que tenha um substancial resíduo no gabinete, em vinte e dois anos de magistratura.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Veja, Ministro Marco Aurélio, a distribuição é fundamental, é básica. A parte tem o direito de saber em que porta vai bater. Se o processo ficar parado na Distribuição, as partes não sabem a quem reclamar. Apesar do esforço que fazemos para realizar a distribuição, temos recebido dezenas de pedidos de partes que se dizem sofrendo prejuízos. Acho que não é só transferir, absolutamente. Feita a distribuição dos feitos, a parte sabe a porta onde bater. Ademais, o Supremo Tribunal Federal tem julgado mais do que lhe é distribuído, porque muitos e muitos processos — mais de 85% — são repetidos.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Salientar que há processos repetidos é relativo. Há muitos processos cuja tese central é repetida, mas com fundamentos diferentes.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: A experiência mostra que não há gabinete em que determinado tipo de causas não saia, às vezes, em 48 ou 72 horas. Não tem sentido ficar cinco anos esperando distribuição. Não é verdade que seja uma mera transferência.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Isso não é exato, porque não há nenhum gabinete aqui que esteja ou que possa estar em dia.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): É claro que não pode estar. Mas isto não justificaria deixarmos de fazer a distribuição dos feitos aos Ministros.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Ocorre mutirão de quinhentos funcionários, com pagamento de hora extra, contra dez Ministros.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Não há esse mutirão de quinhentos funcionários. A Presidência está cumprindo com a sua obrigação, com o seu dever de distribuir os processos, impedindo que fiquem parados na Coordenadoria de Classificação e Distribuição de Processos e a parte sem saber a quem se dirigir. Peço licença para não aceitar esse tipo de crítica.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Não fiz insinuação, Sr. Presidente. V.Exa. entendeu como tal. Estou apenas mostrando que a inviabilidade é a mesma do funcionamento.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Estamos discutindo CPI, mas o exemplo vem com o TST e, em seguida, com o Supremo Tribunal Federal. Não me referi a V. Exa, Ministro Jobim.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: É o mesmo tipo de administração.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Mostrou ser exatamente a mesma coisa.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Eminentes Colegas, a minha consciência não permite, sob a minha Presidência, que fiquem retidos os processos na Coordenadoria de Classificação e Distribuição de Processos. A Presidência cumprirá com a sua obrigação de distribuí-los conforme determina a lei.

O Supremo Tribunal está julgando um número de processos maior do que recebe.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Estamos decidindo, porque não é possível julgar seis ou sete mil processos num ano.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Empregaria, no caso, o vocábulo utilizado pelo Ministro Oscar Corrêa: na verdade, estamos chegando a ponto de simplesmente decidir, e não julgar os processos.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Na verdade, precisamos encontrar uma forma de acabar com essa massa inútil de processos que chega aqui e estamos todos empenhados pela adoção da súmula vinculante, da arguição de relevância, enfim, pela adoção de mecanismos que acelerem a tramitação dos processos.

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Uma vez que o exame da questão derivou tal discussão, não posso deixar de dizer que, desse jeito, não sei o que acontecerá porque é grande o volume de serviço recebido. Não temos condições de julgar, até o final do ano, nem as questões já colocadas em pauta, pois existem ações diretas com mais de duzentos dispositivos a serem apreciados.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Vamos lutar para a adoção de mecanismos que possam trazer solução para o Poder Judiciário. Não é só o Supremo Tribunal que enfrenta esse problema. O STJ, o TST, a primeira instância e os Tribunais de Justiça, enfim, todo o Poder Judiciário enfrenta esse tipo de problema e passa por essas dificuldades. Temos de encontrar solução não apenas para este Tribunal, mas para o Poder Judiciário de modo geral.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Não são os processos originários que nos sufocam, dada a sua natureza.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Não são as ações diretas de inconstitucionalidade que nos sufocam, é verdade.

Peço desculpas aos Colegas pela veemência mas, quando se está tentando cumprir com o dever, qualquer crítica a esse comportamento realmente faz com que nos tornemos veementes.

Vamos retornar ao julgamento.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, apenas para encerrar o meu voto, feri a questão referente ao grande número de processos sem alusão à Distribuição, muito embora, por um dever de fidelidade, deva dizer a Vossa Excelência que, em última análise, penso ocorrer um mutirão, com trabalho em feriados, sábados e domingos, horas extras, que resulta em simples deslocamento de processo do Arquivo ou da sala de depósito do Tribunal para os gabinetes.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Não é assim. Estamos julgando um número de processos maior do que o recebido no Tribunal. Mais de 90% são casos repetidos, não se justificando ficarem represados na Distribuição. Na minha presidência, não ficarão.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Isso ocorre porque estamos julgando também agravos regimentais e embargos de declaração. O que julgamos como recursos nascidos aqui — os embargos de declaração e os agravos regimentais — é computado para estatística de julgamento mas não de distribuição. Daí, parecer que julgamos um número de processos maior do que os recebidos, quando, na realidade, isso não sucede.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Ante a posição dos jurisdicionados, já me angustiei muito com o problema do grande número de processos. Agora estou buscando a paz com a própria consciência e não posso, até mesmo, imprimir celeridade maior porque, reafirmo, sou o único julgando, e busco conciliar a celeridade com o conteúdo. Por esse motivo, tenho um resíduo, pois não posso apreciar, por ano, mais de três mil e quinhentos processos, o que já é um absurdo.

Voltando ao julgamento: seria o caso de se introduzir, no Regimento do Tribunal, um dispositivo para não se ter o recebimento de processos na Seção de Protocolo e Informações Judiciais, como não se teria mais a deliberação, na própria Câmara dos Deputados, quando em andamento cinco comissões parlamentares de inquérito? E aí não poderíamos, pela mesma razão, deixar de placitar, como penso que o Tribunal virá

a fazê-lo, como já o fez quando do exame do pedido de concessão de medida acauteladora, a norma do regimento interno de um tribunal.

Reafirmo: as comissões parlamentares de inquérito consubstanciam instrumental ao alcance da minoria. Qualquer requisito que venha a ser imposto por diploma ordinário para obstaculizar-lhe a instalação — e não imagino, aí, a fila de requerimentos ou de deliberações para instalação futura dessas comissões — conflita, pelo menos sob o meu olhar, sob a leitura que faço da Carta da República, com esse mesmo diploma.

Peço vênia ao nobre Relator e aos que o acompanharam para julgar procedente o pedido formulado, neste processo, pelo Partido dos Trabalhadores e outros.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: **Sabemos todos**, Senhor Presidente, que a importância política do Poder Legislativo decorre da triplice função que o ordenamento constitucional lhe cometeu.

O perfil jurídico-institucional do Legislativo singulariza as três funções que lhe competem, enquanto órgão da soberania estatal e delegado da vontade popular: **função legislativa, função representativa e função fiscalizadora**.

Os meios de que se vale o Poder Legislativo, para exercer as atribuições de fiscalização que lhe são inerentes, correspondem, basicamente, a três instrumentos de extração constitucional: (a) interpelação parlamentar, (b) pedido de informações e (c) inquérito parlamentar.

O instrumento mais eficaz, no plano das atividades fiscalizadoras do Poder Legislativo, é, sem dúvida, a comissão parlamentar de inquérito.

O poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo.

A fiscalização dos atos de governo traduz missão inerente à própria essência da instituição parlamentar.

O direito de investigar foi consagrado, **explicitamente**, pela primeira vez, no ordenamento constitucional brasileiro, pela Constituição Federal de 1934, que, **também nesse tema**, sofreu a influência positiva da Constituição de Weimar de 1919.

Impõe-se observar, no entanto, que **José Antonio Pimenta Bueno**, Marquês de São Vicente, **em obra clássica** de interpretação da Carta Imperial de 1824 (“**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**”, pp. 105/108, itens n. 125-129, Ministério da Justiça, 1958, Rio de Janeiro), **já reconhecia**, como inerente às atribuições institucionais da Assembléia Geral, o poder de inspeção **ou** de fiscalização constitucional, **expendendo**, a esse respeito, **magistério** irrepreensível que **ainda** guarda impressionante atualidade (pp. 105/106, itens n. 125-127):

“Este direito de inspeção em todo e qualquer tempo, em que o poder legislativo se reúne, é um dos principais atributos que a soberania nacional lhe delegou; é uma garantia, um exame, que a sociedade, os administrados exercem sobre seus administradores, um corretivo valioso e indispensável contra os abusos ministeriais, corretivo que procede da índole e essência do govêrno representativo, que sem êle não se poderia manter.

De tôdas as leis, as que demandam maior inspeção, por isso mesmo que demandam o mais alto respeito, são as leis constitucionais; sua observância deve ser religiosa, pois que são o fundamento de tôdas as outras e da nossa existência e sociedade política. São os títulos dos direitos dos poderes políticos, e não são só títulos de seus direitos, mas também de suas obrigações

(...), são também garantias dos cidadãos; ligam o súdito e o poder; é por isso que a constituição ordena à assembléia geral – que vele na guarda de seus preceitos.

A principal vigilância que a Assembléia Geral deve exercer é que o poder executivo se encerre em sua órbita, que não invada o território constitucional dos outros poderes, é a primeira condição da pureza do sistema representativo e que decide das outras; que respeite as liberdades individuais.

A exata observância das leis ordinárias, das leis fiscais, cujos abusos são mui opressivos, das que promovem os melhoramentos vitais do país, como suas estradas e colonização, cuja omissão tanto pode afetar a sorte do povo, enfim de todas as normas da sociedade, muito interessa à nação, ao seu desenvolvimento e bem-ser.

(...)

O direito de que tratamos pode ser exercido por diversos meios, segundo as circunstâncias e exigências.

Pode ser exercido por meio de disposições legislativas, que obriguem à administração, e a seus agentes, a dar publicidade a certos atos, a fim de que a sociedade possa conhecê-los e verificar se estão ou não de acôrdo com a Constituição, com as leis e com os interesses públicos (...).

Pode ser também exercido por meio de comissões ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira.” (Grifei)

A relevância do “*droit d’enquête*”, que deriva do poder de controle deferido ao Legislativo, foi ressaltada pelo eminente Josaphat Marinho (Revista Forense, vol. 151, p. 99):

“Desse modo, a função de controle, que é essencialmente política, cresce de importância, não só no regime parlamentar de governo propriamente dito, como em todo sistema de que participem, investigando e deliberando, Câmaras provindas do voto popular.

Através dela, o Poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas, a que fornece, continuamente, valiosos subsídios.

Além disso, essa forma de ação, visando, geralmente, à análise de fatos determinados, concorre mais do que o trabalho legislativo ordinário, quando exercitada com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular; indispensável ao respeito de suas atribuições...”

Entendo, Senhor Presidente, que a prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento — especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos — não pode ser afetada por questões como aquelas que exsurtem de restrições meramente regimentais que vedam o funcionamento simultâneo de mais de 5 (cinco) comissões parlamentares de inquérito.

O eventual reconhecimento da validade jurídica dessa cláusula regimental de restrição importaria, em última análise, na indevida criação de mecanismo destinado a satisfazer, unicamente, os interesses políticos de blocos hegemônicos existentes no Congresso Nacional, fazendo instaurar situação vocacionada a frustrar, injustamente, a possibilidade de controle dos atos governamentais eventualmente qualificáveis como arbitrários, além de nulificar o poder constitucional de fiscalização congressual dos órgãos, agentes e instituições do Poder Executivo.

Tenho para mim, com toda a vênia, que o voto do eminente Relator, **ao valorizar um aspecto absolutamente secundário da questão**, reduziu a controvérsia constitucional — **que se mostra** tão decisiva, tão importante e tão essencial **na definição** dos poderes de fiscalização **das minorias parlamentares** — a uma dimensão de pura e inferior regimentalidade, evidentemente **incompatível** com a magnitude do tema que emerge da interpretação pertinente ao alcance e ao sentido do art. 58, § 3º, da Carta Política.

Não posso, desse modo, **precisamente porque existe**, no caso, um claro fundamento constitucional sobre o qual se apóia a pretensão dos autores, conferir precedência (que seria inaceitável) a um argumento de caráter **meramente** regimental, **para**, a partir dele — **e com incompreensível preponderância** sobre a grave afirmação de desrespeito ao texto da Constituição da República —, **frustrar o controle parlamentar** sobre atos do governo, **em detrimento** de uma prerrogativa constitucional assegurada, em tema de fiscalização legislativa, **às minorias** existentes no âmbito das Casas do Congresso Nacional.

É preciso ter presente, **ao reconhecer-se** a natureza **indiscutivelmente** constitucional de que se reveste a controvérsia *sub examine*, que o preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Carta Federal **destina-se** a ensejar a **ativa** participação **das minorias parlamentares** no processo de investigação legislativa dos atos do Poder Executivo.

Não se pode recusar procedência à afirmação, **em tudo compatível com a essência democrática que qualifica o regime político brasileiro**, tal como veio este a ser definido pelo próprio texto da Constituição da República, de que a circunstância “*de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos do seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm a obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de Regimento e às que lhes impôs a Constituição*” (RT 442/193).

Não se revela possível desconsiderar, **por isso mesmo**, a própria *ratio* subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento político-jurídico, **derivando da necessidade de respeito incondicional às minorias parlamentares**, atua como verdadeiro **pressuposto de legitimação** da ordem democrática.

É por esse motivo que a jurisprudência dos Tribunais, **ao examinar** essa questão, tem salientado, em tom de advertência (RT 442/195):

“A atuação dum governo democrático e responsável ante o povo requer, pois, o concurso de uma oposição que desempenhe a dupla função do princípio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade está descontente, nada serve melhor, nem com mais eficácia, para expressão desse descontentamento que a conduta da oposição parlamentar.

(...)

Não há, na realidade, regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições.” (Grifei)

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Tudo seria verdadeiro, e eu concordaria com V.Exa., se, na realidade, as comissões parlamentares fossem requeridas só pela minoria. Na verdade, não são. As comissões parlamentares são requeridas principalmente por veículo de interesse. Se V.Exa. levantar o número de requerimentos sobre comissões

parlamentares, vai verificar que essas comissões, a maioria delas, não é requerida pela oposição. São requeridas pelos setores interessados em processo de barganha. Conhece-se muito bem isso. Houve uma época, em 1989 — eu era o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara — tínhamos cinquenta pedidos de comissões parlamentares de inquérito, todas setoriais, para examinar assunto aqui e acolá. Sabia-se perfeitamente, na Câmara, qual o mecanismo usado. Então, precisamos ter claramente posto que V.Exa. poderá verificar a quantidade de comissões parlamentares que não são exclusivamente da oposição. Elas são pontuais, visam outro tipo de interesse e nada tem a ver com política de governo.

O Sr. Ministro Celso de Mello: É certo, Senhor Ministro **Nelson Jobim**, que outros grupos de interesses, além da oposição, valem-se do inquérito parlamentar. A observação feita por Vossa Excelência traduz uma realidade indiscutível.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: É uma realidade concreta. Participei naquele processo de votação dessa matéria e era exatamente isto: havia uma desordem absoluta em termos de funcionamento do Congresso. Tínhamos dezesseis comissões permanentes, e se pretendia dezesseis comissões parlamentares de inquérito. Não funcionava.

O Sr. Ministro Celso de Mello: Mas o fato é que essa realidade não pode obscurecer, muito menos comprometer, o exercício legítimo, pelos grupos minoritários, de um poder extraordinário que a própria Constituição da República lhes deu.

Também Pinto Ferreira (“Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno”, tomo I/195-196, item n. 8, 5ª ed., 1971, RT), ao versar o tema ora em análise, **demonstra** possuir a **mesma** percepção revelada neste voto, **especialmente** quando, **invocando Stuart Mill**, **ênfatica** que a essência democrática de **qualquer** regime de governo **apóia-se** na existência de uma **imprescindível** harmonia entre a “*Majority rule*” e os “*Minority rights*”:

“A verdadeira idéia da democracia corresponde, em geral, a uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e dominação da maioria, com a correlativa proteção às minorias políticas, sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional.

A dominação majoritária em si, como o centro de gravidade da democracia, exige esse respeito às minorias políticas vencidas nas eleições. O princípio majoritário é o pólo positivo da democracia, e encontra a sua antítese no princípio minoritário, que constitui o seu pólo negativo, ambos estritamente indispensáveis na elucidação do conceito da autêntica democracia.

O princípio democrático não é, pois, a tirania do número, nem a ditadura da opinião pública, nem tampouco a opressão das minorias, o que seria o mas rude dos despotismos. A maioria do povo pode decidir o seu próprio destino, mas com o devido respeito aos direitos das minorias políticas, acatando nas suas decisões os princípios invioláveis da liberdade e da igualdade, sob pena de se aniquilar a própria democracia.

*A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. **Stuart Mill** já reconhecia essa impossibilidade, ainda no século transato: ‘Se toda a humanidade, menos um, fosse de uma opinião, não estaria a humanidade mais justificada em reduzir ao silêncio tal pessoa, do que esta, se tivesse força, em fazer calar o mundo inteiro’. Em termos não menos positivos, esclarece o sábio inglês, nas suas clássicas ‘**Considerations on Representative Government**’, quando fala da verdadeira e da falsa democracia (**of true and false Democracy**): ‘A falsa democracia é só representação da maioria, a verdadeira é representação de todos, inclusive das minorias. A sua peculiar e verdadeira essência há de ser, destarte, um compromisso constante entre maioria e minoria.’”*

O Sr. Ministro Nelson Jobim: O sistema eleitoral, na Inglaterra, é voto majoritário, lembre-se disso, segundo sustentação de Stuart Mill.

O Sr. Ministro Celso de Mello: Mesmo assim, **não se justifica** que, em tal sistema, se desrespeitem as minorias e os grupos que lhes dão expressão política nos Parlamentos.

É preciso insistir, Senhor Presidente, em um ponto que se me afigura essencial: **não se pode negar**, aos membros do Congresso Nacional, **inclusive aos que compõem os Partidos de oposição**, o exercício **do poder-dever** que lhes compete, fundado **no direito insuprimível** de fiscalizar os atos emanados do Poder Executivo.

A Constituição **não** legitima, **nem** deseja validar **os comportamentos abusivos** dos grupos majoritários e dos órgãos de direção do Parlamento que possam afrontar o direito público subjetivo dos congressistas — **notadamente dos que compõem as minorias parlamentares** — à instauração dos inquéritos legislativos.

Daí a observação, **por mim já referida**, feita **com apoio** em importante acórdão emanado do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (RT 442/193), de que “*o fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos do seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de regimento e às que lhes impôs a Constituição*”.

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Sr. Ministro Celso de Mello, fico encantado com as lições trazidas por V. Exa., inclusive com a citação desse doutrinador, mas fico pensando, com a experiência que nutri no Congresso Nacional, o que seria daquela Casa se houvesse possibilidade de uma maior extensão para o funcionamento da CPI. Lembro que fui vice-presidente da CPI do Presidente Collor. O Congresso parou, ou digamos, quase que a nação toda parou. Imagine V. Exa. se tivermos dez, oito CPI's funcionando. Do ponto de vista da realidade, embora sejam bonitas essas lições, torna impraticável o funcionamento parlamentar. O problema é este: é uma questão de razoabilidade da interpretação da norma.

O Sr. Ministro Celso de Mello: A mim me parece, eminente Ministro **Maurício Corrêa**, que o interesse público deve preponderar sobre razões de caráter meramente circunstancial. E se há fatos, como esse a que aludiu Vossa Excelência, revestidos de inquestionável magnitude política, torna-se evidente que os olhos do País estarão voltados para essa ação investigativa do Congresso Nacional. Mas, de qualquer maneira, não se pode estabelecer, a meu juízo, um limite que culmine **por frustrar**, injustamente, o exercício, **por parte das minorias**, de um instrumento a que a própria Constituição da República lhes deu acesso.

O fato irrecusável, neste domínio, Senhor Ministro **Maurício Corrêa**, é um só: o acesso à investigação parlamentar abre-se **a todos os grupos**, hegemônicos ou não, no Parlamento, especialmente àqueles segmentos com reduzido coeficiente de poder político no âmbito do Congresso Nacional.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente.

Ao expender todas estas considerações, **e sem ingressar** na análise específica do mérito pertinente ao caso concreto, **pretendo**, a partir de nossa própria experiência jurídica, extrair elementos que me permitam **conhecer** da causa, nos termos em que proposta, e, dessa maneira, viabilizar, **sem qualquer ofensa possível ao postulado da separação de poderes**, o efetivo exercício, por esta Suprema Corte, de sua competência para proceder ao controle jurisdicional.

Impõe-se reconhecer que o postulado da inafastabilidade do controle jurisdicional **legítima**, de modo amplo, **nas hipóteses** de lesão a direitos individuais, a possibilidade de atuação reparadora do Judiciário, **especialmente** quando os atos vulneradores de situações jurídicas promanam de órgãos ou agentes integrantes do aparelho de Estado.

A cláusula do **judicial review**, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, **rompe** — ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado — **qualquer círculo de imunidade** que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público.

Nesse contexto, o princípio da separação de poderes **não pode** ser invocado para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade, **que torne insuscetíveis** de revisão judicial os atos abusivos ou opressivos que emanem dos órgãos e agentes investidos de poder estatal.

Não desconheço, Senhor Presidente, que temas associados à **interpretação estritamente regimental**, que não guardem qualquer vinculação com situações de potencial ofensa ao regime constitucional das liberdades públicas, não se expõem à tutela jurisdicional.

Tratando-se de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, **sem** qualquer projeção sobre direitos assegurados pela Constituição, não há como fazer incidir a **judicial review**, eis que — tal como **proclamado** pelo Supremo Tribunal Federal — a exegese “*de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio interna corporis*” (RTJ 112/1023, Rel. Min. **Francisco Rezek**).

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, por isso mesmo, tem reafirmado essa orientação em **sucessivos** pronunciamentos, nos quais ficou assentado que, em se tratando de questão *interna corporis*, desvestida de repercussão constitucional, deve ela ser resolvida, **com exclusividade**, “... *no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário*” (RTJ 102/27, Rel. Min. **Moreira Alves**).

O sentido dessas decisões da Corte — a que se pode acrescentar o julgamento plenário do MS 20.464/DF, Rel. Min. **Soares Muñoz** (RTJ 112/598) — consiste no reconhecimento da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, **na esfera de sua exclusiva competência discricionária**, ressalvadas, no entanto, para efeito de sua apreciação judicial, as hipóteses de lesão ou de ameaça a direitos públicos subjetivos.

É por essa razão que os atos *interna corporis*, contudo — não obstante abrangidos pelos círculos de imunidade que excluem, **em princípio**, a possibilidade de sua revisão judicial — **não podem** ser invocados, com essa qualidade e sob esse color, para justificar a ofensa a direito público subjetivo que terceiros, inclusive os próprios parlamentares, titularizem.

É preciso reconhecer, neste ponto — consoante **advertiu** o saudoso Ministro **Luiz Gallotti**, em julgamento neste Supremo Tribunal Federal (v. **Arnoldo Wald**, “**O Mandado de Segurança e sua Jurisprudência**”, tomo II/889) — que:

“*Desde que se recorre ao judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se comodamente com a escusa de tratar-se de ato político, seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes o fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual.*”

O voto então proferido nesse julgamento pelo Ministro Nelson Hungria assim analisou o tema, que é ora renovado na presente sede mandamental:

“(...) alega-se que se trata na espécie de matéria que escapa à censura do Poder Judiciário, por isso que consiste numa ‘resolução’ votada pela Câmara dos Deputados sobre assunto político-administrativo, compreendido no âmbito da sua atuação discricionária. É o que se depreende das informações prestadas pela ilustre Mesa da Câmara dos Deputados.

Entendo que não é exata, assim formulada, a pretensa imunidade do Poder Legislativo. Como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, constitui, hoje, ponto morto, que é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída ou admitida a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual, um interesse individual legalmente protegido.

Se se apresenta essa lesão direta, esse dano imediato a um direito individual, surge a possibilidade, a legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário. Evidentemente, não pode o Supremo Tribunal Federal arrogar-se a faculdade de praticar ou obstar a política legislativa, como não pode criticar ou inibir a política do Poder Executivo. Não pode o Poder Judiciário entender, por exemplo, que determinada medida tomada por qualquer dos dois outros Poderes não atende ao interesse nacional. Haveria, com isso, uma evidente usurpação de poder, uma indébita intromissão do Judiciário. Ainda que dessa medida possa decorrer, por via remota ou indireta, qualquer dano a interesse privado, será desfeito ao Judiciário intervir. O indivíduo, atingido em ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, porque as encontraria fechadas. Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário, e isto está escrito com todas as letras na Constituição, cujo art. 141, § 4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará à apreciação do Poder Judiciário. Não há que renovar discussão em torno do tema; não é mais possível estar-se a revolver debates de um passado longínquo, do tempo em que Ruy Barbosa ensinava o ABC do Direito Constitucional no Brasil.”

Não obstante o caráter político dos atos *interna corporis*, é essencial proclamar que a discricção dos corpos legislativos não pode exercer-se — conforme adverte Castro Nunes (“Do Mandado de Segurança”, p. 223, 5ª ed.) — **nem** “... fora dos limites constitucionais ou legais”, **nem** “... ultrapassar as raiais que condicionem o exercício legítimo do poder”.

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza *interna corporis* do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários.

Ainda que se revelem incognoscíveis as questões políticas resultantes de controvérsia fundada em pontos exclusivamente atinentes à oportunidade, conveniência, utilidade ou necessidade do ato emanado do órgão estatal, cumpre ter presente, ante a sua extrema relevância jurídico-constitucional, a advertência de Pontes de Miranda (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III/644-645, item n. 14, 2ª ed., 1970, RT):

“Sempre que se discute se é constitucional, ou não, o ato do Poder Executivo, ou do Poder Judiciário, ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica.

(...)

Pela circunstância de ser o Supremo Tribunal Federal o intérprete principal da Constituição, tem-se dito que lhe é possível afirmar que há questão judicial onde não existe, ou restringir demasiado o conceito de questão política. Mas, se assim procede, vale na espécie, e a solução mesma não infringe os princípios, porque há de ser em amparo de direito individual e, ipso facto, está — conceptual e concretamente — composta a questão judicial.”
(Grifei)

O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, **mais** do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, **reflete**, em nosso sistema jurídico, uma **realidade** constitucional, **densa** de significação e **plena** de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito — **onde o legislador e o Judiciário desempenham papel preponderante** — não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. **A opção pelo Estado democrático de direito** há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas. Em uma palavra: **ninguém** — nem mesmo o próprio Congresso Nacional — **pode sobrepor-se**, mediante limitações regimentais **indevidas**, aos princípios superiores consagrados pela Constituição.

O desrespeito às prerrogativas constitucionais dos legisladores, **o desprezo**, pelo bloco dominante no Congresso Nacional, ao poder de investigação parlamentar da Oposição, **as interpretações que frustram** os direitos essenciais dos grupos parlamentares minoritários e **os comportamentos institucionais** que possam concretizar ofensa aos atos destinados à legítima fiscalização do Poder Executivo, **especialmente** em tema de inquestionável relevância nacional — **como o é** a investigação parlamentar do Sistema Financeiro Nacional —, **qualificam-se**, quando efetivamente constatado o abuso, **como procedimentos intoleráveis**, destituídos de **qualquer** legitimidade jurídica, **ainda** que se invoque, para sustentar eventuais desvios arbitrários, o argumento da prevalência da vontade majoritária, cujo predomínio, no entanto, no âmbito do Parlamento, **somente** pode resultar **se e quando** efetivamente respeitados os direitos e as prerrogativas **dos grupos minoritários**.

Em suma, Senhor Presidente: a limitação regimental ora questionada **pode frustrar**, injustamente, o exercício, **pelas minorias parlamentares**, da prerrogativa da investigação congressional, **notadamente** quando o inquérito legislativo tiver por objeto fatos relevantes para a vida política, social, econômica, cultural e jurídica do País.

Daí a observação — que reputo procedente — **de que a frustração arbitrária** dos direitos das minorias parlamentares **não pode** ser tolerada, **nem** admitida por esta Suprema Corte, **pois o efetivo respeito** aos grupos minoritários **traduz pressuposto de legitimação material** inerente à própria configuração político-jurídica do regime democrático.

Com estas considerações, peço vênias para, **ao acompanhar** o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, julgar **procedente** a presente ação direta, **declarando a inconstitucionalidade** do § 4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, julgo procedente a ação direta, com as vênias do eminente Ministro Relator.

Poderia reportar-me aos termos do voto que proferi quando do julgamento do pedido cautelar. Mas, ouvi do eminente Ministro Relator, com quem em outros Colegiados já invoquei o papel da minoria, ante uma maioria hegemônica — que, invocando Churchill: “na democracia decide a maioria”.

É inevitável, talvez voltando a Bobbio (devo tê-lo citado na medida cautelar) dizer: o que distingue a democracia das ditaduras majoritárias é que, na democracia, a maioria se submete às regras do jogo. E, dentre elas, talvez, as mais relevantes sejam aquelas que garantam, à minoria, poder de fogo para o eterno jogo de composição que é o processo democrático de governar.

Vejo isso com muita preocupação. Não é a primeira vez. A mais séria delas, a meu ver, foi a do MS 22.494, quando o Tribunal tendeu assumir uma posição de domínio majoritário absoluto na construção da jurisprudência sobre a comissão parlamentar de inquérito. Não posso fugir à realidade — aqui se falou muito em realidade — das CPIs fantasmas, utilizadas na medida da conveniência das maiorias para impedir aquelas comissões que não interessam. É manifesto que se, de repente, houvesse cem CPIs em funcionamento, o Congresso se inviabilizaria. Mas, sabemos muito bem como os parlamentos são hábeis em construir as próprias regras para não se inviabilizar. Não temo, absolutamente...

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Deixe que eles as construam. Eles sabem o que estão fazendo.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Não com essa regra, desvirtuando um instrumento que é essencialmente da minoria. O que o Ministro Maurício Corrêa falou, explicitamente, V. Exa. demonstrou sem o dizer. Na verdade, o que se pretende é submeter a CPI à vontade da maioria. E ela é, repito, essencialmente, um instrumento de minoria.

Peço vênia a todas as negaças do Ministro Nelson Jobim, com sua vocação de líder da maioria.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Continuarei fazendo.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Exatamente, com sua inequívoca vocação de líder majoritário, para julgar procedente a ação.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Já fui minoria por várias vezes. E digo mais, quando participei do Congresso, sabia exatamente o que se fazia em termos de comissões. Se V. Exa. verificar o número de comissões, perceberá que esta é a forma pela qual funciona: V. Exa. está falando sobre uma tese de não-funcionamento do Congresso, que é exatamente o que se passa. Verifique os trinta, quarenta, cinquenta pedidos de comissões existentes, qual a origem? Não tem a ver com oposição ou minoria. Tem a ver com conjunto de interesses, hoje, transformando as comissões parlamentares de inquérito em instrumento eleitoral. V. Exa. não lembra quando foi falado aqui sobre a CPI do Poder Judiciário estar se transformando em instrumento eleitoral? É a mesma coisa.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Respeito, sem negaças, as funções de V. Exa.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Respeito, com negaças.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, pelos mesmos fundamentos do voto que proferi no Mandado de Segurança n. 23.418, julgado prejudicado na presente Sessão, peço vênia aos que dele divergiram, para concordar com o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Não posso deixar de assinalar meu interesse pelas teses desenvolvidas no voto do ilustre Ministro Celso de Mello. Partilho do entendimento de S.Exa. nas observações traçadas quanto às funções do Poder Legislativo e, particularmente, de sua função fiscalizadora. Isto é uma decorrência do próprio sistema democrático e do papel que se reserva aos parlamentos no funcionamento deste regime.

Não podemos, entretanto, deixar de considerar que a Constituição plasma as matrizes e organização dos Poderes. Ela é, no mundo ocidental, um instrumento de limitação de poder. Não há nenhum poder ilimitado e o funcionamento dos Poderes encontra, exatamente na Constituição, os índices próprios dos seus limites. Verifico no artigo 58 que, também no que concerne às comissões no Congresso Nacional, a Constituição, ao prevê-las, não deixou de consignar uma cláusula que autoriza, ao menos, uma compreensão de que não se quis ilimitado ou que se admitiu o estabelecimento de limites quanto ao número de comissões e seu funcionamento.

O artigo 58 da Constituição estipula:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação”.

A própria Carta definiu poderes e estipulou a previsão de que o Regimento Interno seria a norma inferior, mas de auto-organização do Congresso Nacional, também, no particular, da criação e definição do funcionamento de comissões. É certo que o § 3º, do artigo 58, em se cuidando das comissões parlamentares de inquérito e dos seus poderes, não estipulou o número de comissões que poderiam funcionar, nem o tempo de sua duração; apenas estabeleceu que seria por prazo certo e para apurar fato determinado, que são dois pressupostos que esta Corte tem destacado, em mais de um julgamento, quanto à legitimidade de comissões parlamentares de inquérito, em caso concreto, submetido a seu exame.

De outra parte, é certa toda a importância que as comissões parlamentares de inquérito têm como instrumento inclusive de exercício dos direitos e de proteção das minorias, que, de resto, em nosso sistema, já encontram um outro instrumento de extraordinária valia, que são as ações diretas de inconstitucionalidade. Tem-se observado que as minorias, vencidas no Congresso, no debate em torno de determinadas leis, quando nas comissões sustentam a inconstitucionalidade do projeto, vêm ao Supremo Tribunal Federal, onde encontram também um canal de exercício das suas prerrogativas. Os partidos que ajuízam maior número de ações diretas de inconstitucionalidade nesta Corte, se examinarmos, concretamente, são aqueles minoritários no Congresso Nacional. Na inicial, ao Supremo Tribunal Federal trazem argumentos que já foram deduzidos, sem êxito, no âmbito do Poder Legislativo. E o Supremo Tribunal Federal, com o poder que tem do controle de constitucionalidade das leis, das produções legislativas, das criações normativas do Congresso Nacional, exercendo esse controle, por vez, dá razão às minorias, derrubando, assim, as deliberações políticas das maiorias. Então, nosso sistema já contempla determinados mecanismos de controle dessas situações.

Penso, *data venia*, que a definição do número de comissões parlamentares de inquérito, que poderão funcionar, simultaneamente, na Câmara dos Deputados, é matéria que diz muito com a organização interna dessa Casa Legislativa; respeita a razões de auto-organização, para viabilizar o funcionamento da Câmara dos Deputados, no exercício das suas prerrogativas plenas, não só de fiscalização, mas, também, de legislação e de exercício das suas demais competências.

Por isso mesmo, embora esteja de pleno acordo com as considerações gerais de V. Exa., quanto às funções e aos objetivos das comissões parlamentares de inquérito, anoto que o § 4º. do art. 35, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelece:

“§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quorum de apresentação previsto no caput deste artigo.”

Significa que, mesmo estando cinco comissões a funcionar, pode a Casa Legislativa, em face de tema relevante, deliberar quanto ao funcionamento de mais uma comissão. Há essa ressalva.

Penso que é uma questão de ordem interna, de auto-organização da Câmara dos Deputados, quanto ao seu funcionamento. Realmente, essa disposição regimental, prevista no *caput* do art. 58, da Constituição, não é desarrazoada e, também, não quebraria um princípio de proporcionalidade ou estão invocados no que respeita à organização da Casa Legislativa e ao seu próprio funcionamento.

Peço *venia* aos que discordam do eminente Relator para acompanhá-lo.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Também acompanho o Sr. Ministro Relator, com a vênua dos Srs. Ministros que divergiram, apenas dizendo, em acréscimo a seu lúcido voto, que o § 3º do art. 58 da Constituição deve ser interpretado em consonância com o *caput* do artigo, a dizer:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.”

De sorte que, estabelecendo o Regimento a limitação, o faz devidamente autorizado pela Constituição Federal.

Julgo improcedente a ação.

EXTRATO DA ATA

ADI 1.635/DF — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e outros (Advogados: Luiz Alberto dos Santos, Paulo Machado Guimarães e Ildson Rodrigues Duarte e outros). Requerida: Câmara dos Deputados.

Decisão : O Tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 19 de outubro de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

INQUÉRITO 1.955 — PB

Relator: O Sr. Ministro Joaquim Barbosa

Querelante: José Wilson Santiago — Querelado: Luiz Albuquerque Couto

— *Queixa-crime. Parlamentar. Imunidade Material.*

— **Queixa-crime contra Deputado Federal por crimes de calúnia e injúria, resultantes da divulgação de voto proferido em Comissão Parlamentar de Inquérito. Fato ocorrido à época em que o querelado exercia mandato de Deputado Estadual. Competência do Supremo Tribunal Federal. Manifestação associada ao exercício do mandato parlamentar, protegida pela imunidade material.**

— **Queixa-crime rejeitada.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, rejeitar a queixa-crime.

Brasília, 13 de agosto de 2003 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Joaquim Barbosa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Trata-se de queixa-crime apresentada ao Tribunal de Justiça da Paraíba (fls. 2-7), em 10 de junho de 1999, por José Wilson Santiago contra Luiz Couto, então Deputado Estadual, pela alegada prática dos crimes de calúnia e injúria, decorrentes da divulgação de voto proferido pelo querelado em Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba sobre prostituição infanto-juvenil no Estado.

O querelante afirma que, um ano e três meses após a conclusão dos trabalhos da referida CPI, foi surpreendido pela publicação de matéria no jornal *Correio da Paraíba* na qual se apontou o querelante e outros parlamentares como frequentadores de estabelecimento envolvido com a exploração sexual de menores, sendo que a matéria teria como base o relatório de autoria do querelado na CPI. Afirma ainda que o texto foi divulgado pela internet e acusa o querelado de má-fé por ter dado divulgação a texto que não seria o relatório final aprovado pela comissão, mas apenas voto nela proferido.

Distribuída a queixa-crime, o Desembargador relator solicitou à Assembléia Legislativa licença para a instauração da ação penal (fls. 68 e 72). Na ausência de manifestação da Assembléia, o relator determinou o sobrestamento da queixa-crime, declarando a suspensão do prazo prescricional (fl. 73).

Com a promulgação da Emenda à Constituição Federal de n. 35, de 2001, determinou-se o prosseguimento do procedimento (fl. 84) e o querelado apresentou resposta em 27 de novembro de 2002 (fls. 86-97), sustentando, com base em entendimento jurisprudencial deste Tribunal, que as manifestações ora questionadas em juízo estão protegidas pela imunidade parlamentar.

Nas eleições nacionais de 2002 o querelado veio a eleger-se Deputado Federal. O Tribunal de Justiça, em sessão plenária de 19 de fevereiro último declarou-se incompetente para decidir sobre a instauração da ação penal e determinou a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal (fls. 106-110).

Autuada a queixa-crime neste Tribunal, foi esta distribuída ao Ministro Moreira Alves em 1º de abril, que a encaminhou à Procuradoria-Geral da República no dia 8 subsequente.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer (fls. 110-120), manifesta-se pela rejeição da queixa-crime; entende que ocorreu a prescrição do alegado crime de

injúria e que não se configurou o crime de calúnia. Além da manifestação sobre o mérito da queixa-crime, o Ministério Público sustenta também a proteção dos atos do querelado pela imunidade parlamentar.

Retornando os autos ao Tribunal, procedeu-se à substituição do Relator nos termos do artigo 38, inciso IV, alínea *a*, do Regimento Interno, em virtude da aposentadoria do Ministro Moreira Alves, conclusos ao meu gabinete em 2 de julho último.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa (Relator): 1. Em razão da eleição do querelado para exercer mandato de Deputado Federal na 52ª legislatura, não há dúvida sobre a competência do Supremo Tribunal Federal para decidir sobre a presente queixa-crime.

2. Não obstante a manifestação da Procuradoria-Geral da República sobre a prescrição do suposto crime de injúria e sobre a não-configuração do crime de calúnia, as circunstâncias do caso devem ser examinadas à luz das garantias constitucionais ao exercício dos mandatos eletivos.

3. É fato incontroverso que o querelado foi membro titular da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba em 1997 para apurar a exploração da prostituição infanto-juvenil no Estado.

4. O relatório então formulado pelo querelado, disponibilizado na internet e mencionado em matéria de jornal em 1999, diz respeito, estritamente, aos trabalhos da referida Comissão Parlamentar de Inquérito. É o que se conclui da análise da cópia do texto juntada aos autos, tendo em vista que este contém, entre outras informações, os resumos dos depoimentos colhidos, a indicação dos locais onde se constatou a exploração sexual de menores e sugestões para o tratamento do problema.

5. Registre-se, ainda, que a alusão ao querelante nas conclusões do relatório limita-se ao registro de indícios de que ele havia freqüentado estabelecimento de pessoa acusada de ligação com as atividades investigadas pela CPI (fl. 49), indicando a necessidade de os parlamentares citados exercerem o direito de ampla defesa face às informações levantadas.

6. Em caso análogo ao presente, Inq n. 1.739, julgado no plenário em 26 de março de 2003, este Tribunal rejeitou queixa-crime contra Deputado Federal que havia concedido entrevista supostamente ofensiva sobre pessoa investigada em CPI, asseverando que a manifestação não poderia ser dissociada da atuação do então querelado como Deputado Federal.

7. Na hipótese sob exame, ainda que o relatório produzido pelo querelado não tenha sido aprovado como relatório final pela comissão, e apresentado apenas como voto do parlamentar, verifica-se de forma clara a vinculação entre o exercício do mandato e a elaboração e divulgação do documento em questão.

8. Com essas considerações, entende-se que a divulgação do texto de autoria do querelado já se encontrava protegida pela imunidade material prevista no artigo 53 da Constituição Federal com a redação anterior à dada pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001.

9. Com a alteração da imunidade processual e reiterada a imunidade material para reafirmar a inviolabilidade dos parlamentares por “*quaisquer de suas opiniões, palavras e votos*”, não se alterou essa proteção.

10. Voto pela rejeição da queixa-crime.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, faço-o apenas para deixar claro o problema da delimitação da imunidade: essa acusação de frequência de determinada casa de prostituição, de tolerância — como se falava no tempo do Procurador-Geral — foi feita na CPI?

O Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Relator): Foi feita na CPI, e ele se insurge quanto ao fato de que houve uma divulgação na *Internet*. Mas sustento que não há como dissociar a arguição dele, de parlamentar, e o trabalho lá na CPI das manifestações por ele proferidas, no âmbito daquela CPI, e a conseqüente divulgação disso na internet.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Estou de acordo.

EXTRATO DA ATA

Inq 1.955/PB — Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Querelante: José Wilson Santiago (Advogados: Johnson Gonçalves de Abrantes e outro). Querelado: Luiz Albuquerque Couto (Advogado: Ronny Charles Lopes de Torres).

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, rejeitou a queixa-crime. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes, e, neste julgamento, o Ministro Nelson Jobim. Presidência do Ministro Mauricio Corrêa.

Presidência do Senhor Ministro Mauricio Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 13 de agosto de 2003 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 1.959 — DF

Relator: O Sr. Ministro Luiz Gallotti

Impetrante: Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro — Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados

— Mandado de segurança requerido pelo Sindicato dos bancos do Rio de Janeiro.

Desde que se recorre ao Judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado.

Eximir-se com a escusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, *maxime* após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141 § 4º).

— Se compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer do mandado de segurança contra ato da Mesa de uma Câmara Legislativa, competente também há de ser, por mais forte razão, já que outro Tribunal superior a ele não existe, para conhecer do pedido quando o ato impugnado é da própria Câmara.

— **O pretendido direito a um segredo já quebrado não pode ser contraposto ao direito que tem a Câmara de publicar no seu órgão oficial um inquérito realizado no Banco do Brasil, cuja divulgação a maioria dos representantes do povo deliberou, como convenientes aos interesses da Nação.**

Indeferimento da segurança.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n. 1.959, do Distrito Federal, em que é requerente o Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro, decide o Supremo Tribunal Federal, unanimemente, rejeitar as preliminares de incompetência do Poder Judiciário e de incompetência do Tribunal para conhecer originalmente do pedido, e, *de meritis*, denegar a segurança, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, 23 de janeiro de 1953 — José Linhares, Presidente — Luiz Gallotti, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: O Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro, no uso das atribuições que lhe confere o art. 513, letra *a*, da Consolidação da Leis do Trabalho, requer mandado de segurança contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados que, atendendo à deliberação do Plenário da Mesa, determinou a publicação do relatório da Comissão de Inquérito, constituída para examinar os atos e operações do Banco do Brasil no período de novembro de 1945 a janeiro de 1951, na parte que se refere aos interesses dos seus associados e, por conseguinte, também no seu próprio interesse.

Alega que a referida Comissão de Inquérito resolveu estender a devassa aos Bancos particulares. Para esse fim, a Superintendência da Moeda e do Crédito atribuiu aos membros da Comissão a qualidade de seus prepostos, assim lhes facultando, na forma do que dispõe o art. 3º do Decreto-Lei 8.495, de 28-12-1945, os poderes necessários para deversar todos os segredos bancários. A Comissão em apreço não apresentava as características exigidas por lei para o serviço de fiscalização das operações bancárias (Decreto 14.728, de 1921). Ficava, entretanto, a Comissão obrigada a manter sobre tais operações o mais estrito sigilo (§ 1º do art. 3º do Decreto-Lei 8.495, de 1945). O Inquérito, concluído pela Comissão, foi entregue ao Presidente do Banco do Brasil, que manteve o sigilo observado pela Comissão. Idêntica foi a atitude do Governo Federal. Um dos membros da Comissão, porém, deixou que uma cópia da sindicância fosse compulsada por pessoa estranha, que, abusando criminalmente da confiança, se apropriou do trecho sigiloso, deles extraindo fotocópias que entregou ao Deputado José Bonifácio. De posse desse segredo, o Deputado, depois de anunciar, da tribuna da Câmara, que detinha as referidas fotocópias, requereu à Mesa a publicação do documento no *Diário do Congresso*. A Mesa, baseada em dispositivo regimental que vedava a divulgação de documentos de caráter secreto e oficial, indeferiu. Modificado, porém, esse dispositivo, pela Resolução n. 210, de 16-10-1952, o Deputado José Bonifácio, pelo requerimento (...) 1.044/1952, solicitou a publicação da fotocópia em seu poder. A 9 de dezembro de 1952, a Câmara, em votação preliminar, manifestou-se a favor da publicação, optando, a seguir, pela publicação do documento na íntegra, votações essas aprovadas pelo Presidente da Câmara, assim praticando a Mesa o ato contra o qual é requerida a presente segurança. Essa publicação constitui ilegal violação do sigilo bancário, em face do citado art. 3º do Decreto-Lei 8.495. O dever aí imposto à Superintendência da Moeda e do Crédito de tratar os documentos e informações bancárias “em caráter estritamente confidencial” não é uma limitação *intuito*

personae; decorre das atribuições administrativo-fiscais de que dispõe aquele órgão. Não podiam os referidos negócios ser confiados a terceiros. É obrigada a Superintendência a guardar a mais estrita confidencialidade, critério que no caso observou. Esse critério se apóia no princípio genérico do segredo do comércio previsto no art. 17 do Código Comercial. Este velho preceito perdeu sua rigidez absoluta. Mas as revogações nele feitas são as de caráter tributário, para facultar a inspeção dos órgãos fiscais e as de caráter administrativo, para ensejar o controle formal das operações pela aludida Superintendência. Assim, tem o impetrante direito líquido e certo a defender o sigilo das operações bancárias da categoria econômica que representa. Nem se argumenta que no caso há operações bancárias que constituem atos ilícitos, donde perderam o caráter sigiloso, pois: a) a presumida ilicitude de alguns negócios não justifica a violação do sigilo quanto aos demais, e o ato impugnado não permitiu qualquer discriminação; b) a só presunção ou alegação de ilicitude não autoriza a antecipada violação do sigilo. Desrespeitados ainda foram o art. 141, § 6º, da Constituição, que declara inviolável o sigilo da correspondência, e o art. 154 do Código Penal, que define o crime de violação do segredo profissional, causando-se gravíssimo dano, ilegal e irreparável, ao crédito e à honorabilidade daqueles Bancos ou de seus Diretores que tenham sido objeto de alegações desabonadoras por parte da Comissão. Sem desejar ilidir a justa penalidade, econômica ou criminal, que possam merecer os que por ventura hajam infringido as boas normas bancárias ou a lei, o impetrante insurge-se contra as formas ilegais de causar dano injusto aos seus representados. Assim, tem a categoria econômica representada pelo impetrante direito líquido e certo, de natureza econômica e moral, ferido pelo ato impugnado.

Terminou pedindo a medida liminar de suspensão do ato impugnado, porque os alegados direitos ao sigilo ficariam grave, ilegal e irreparavelmente atingidos com a simples publicação do texto da sindicância. Sem a medida liminar, inútil viria a torna-se o deferimento do pedido, uma vez que então já estariam irremediavelmente prejudicados os direitos que este Tribunal viesse a declarar merecedores de proteção.

Por fim, solicitou a requisição do texto do inquérito mandado publicar, da portaria do Presidente do Banco do Brasil que constituira a Comissão de Sindicância e do ato da Superintendência da Moeda e do Crédito conferindo à comissão os poderes do art. 3º do Decreto-Lei 8.495.

Tendo afirmado impedimento o Sr. Ministro Rocha Lagôa, fui designado Relator.

Proferi o seguinte despacho (fl. 22):

“Lei 1.533, de 31-12-1951, que regula o processo do mandado de segurança, dispõe que o Juiz, ao solicitar informações, ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante o fundamento, e **do ato impugnado puder resultar** a ineficácia da medida caso seja deferida (art. 7º, n. II), cabendo ao Relator a instrução do processo nos casos de competência do Supremo Tribunal Federal (art. 14).

No presente caso, se indeferisse a medida liminar de suspensão do ato impugnado, estaria praticamente denegando por antecipação a segurança, com tornar inútil o remédio na hipótese de vir o Supremo Tribunal a concedê-lo, pois a concessão se destinaria a impedir uma publicação que antes já se fizera.

Sem entrar agora, por inoportuno, no exame da procedência do pedido, concedo a medida liminar.

Com a comunicação desta, solicitou-se informações ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados.

DF, 18-12-1952.

as) Luiz Gallotti”

O Sr. Presidente da Câmara em exercício, Deputado José Augusto Bezerra de Medeiros, enviou as informações de fls. 25 e segs., onde sustenta:

1) Nenhum direito líquido e certo tem o impetrante — Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro — que possa vir a ser afetado pela publicação do inquérito a que se reporta no seu pedido de segurança, de vez que se não alude, nem direta, nem indiretamente, nem próxima, ou remotamente, no mesmo, a essa entidade, parte ilegítima, nessas condições, para o pedido que formula.

2) Não se trata de ato aprovado pelo Presidente nem pela Mesa da Câmara, mas de deliberação conclusiva do Plenário, que independe de aprovação pela Mesa ou pelo Presidente da Casa. A execução de deliberação do Plenário da Câmara se faz por meio dos seus funcionários administrativos, sujeitos à superintendência do seu 1º Secretário.

3) A deliberação da Câmara foi tomada em conseqüência de resolução anterior, de n. 210, de 16-10-1952, pela qual foi prevista no seu Regimento Interno, de sua elaboração privativa, na conformidade da Constituição (art. 40).

Acrescenta a informação (fls. 27 e 28):

“Na verdade, nem a Mesa da Câmara dos Deputados, nem a própria Câmara, têm em seu poder documentos e informações, de caráter estritamente confidencial, eu lhes fossem, a elas, fornecidos por estabelecimentos bancários. Nem a Câmara, nem a sua Mesa, praticaram, ou ordenaram, qualquer diligência para verificar se qualquer comerciante arrumou, ou não, devidamente, os seus livros de escrituração mercantil, ou se os mesmos contêm algum vício, na expressão do Código Comercial. A Câmara dos Deputados e a sua Mesa não devassaram nem devassam qualquer segredo comercial com a divulgação do inquérito mandado proceder no Banco do Brasil pelo Poder Executivo, e que poderia, aliás, ter sido realizado por Comissão de Inquérito da Câmara ou do Senado (Constituição da República, art. 53 do Regimento Interno da Câmara, arts. 30 e §§ e 47 e §§), não subordinada na sua atuação e na sua publicidade ao controle de outro Poder.

Se coubesse mandado de segurança para proteger a confiabilidade de documentos de caráter sigiloso, não deveria, no caso atual, ser o mesmo impetrado contra a Mesa da Câmara dos Deputados, apenas porque não se opõe à publicação de documentos oferecidos à Câmara por quem era deles detentor. Se os mesmos houvessem chegado às mãos de quem teve essa iniciativa por meio ilícito, ou criminoso, competiria aos assim prejudicados promover os meios de direito pra resguardar os seus interesses, agindo contra os responsáveis pelo ato ilícito, ou criminoso, e não contra este Órgão do Congresso Nacional, cuja publicidade só é censurável por ele próprio (Constituição, arts. 36 e 40).

Este mandado de segurança é, aliás, solicitado para a proteção de segredo, que já o foi e não mais o é, pois amplamente divulgado, na sua maior parte, pela imprensa. Não se restava segredo desfeito com mandado de segurança.

Com essas informações a Mesa da Câmara atende ao pedido que lhe foi feito sobre o mandado de segurança retro referido e vale-se da oportunidade para significar a Vossa Excelência o alto apreço que lhe tem, Senhor Ministro, e a veneração que tributa ao Egrégio Supremo Tribunal Federal.”

O Dr. Procurador-Geral da República opinou pela requisição de documentos pedida na inicial (fl. 30).

Proferi este despacho (fl. 31):

“Para o exame das questões de direito a serem dirimidas, não tenho como necessários os documentos cuja requisição pede o impetrante.

Se o Tribunal os reputar indispensáveis, poderá ordenar a conversão do julgamento em diligência, sem qualquer prejuízo para o impetrante, visto como está suspensa, até o julgamento, a publicação que se visa impedir.

Voltem os autos ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para que S. Exa. possa emitir parecer.

DF, 2-1-1953.

as) Luiz Gallotti”

O impetrante pediu a juntada, que, que deferi, de um parecer do Ministro **Castro Nunes**.

O Dr. Procurador-Geral pronunciou-se às fls. 67/97.

Depois de resumir o caso, assim aprecia a preliminar de ilegitimidade da parte (fl. 72/73):

“Diz o impetrante que é parte legítima *ex vi* do disposto no art. 513, letra *a* da Consolidação das Leis do Trabalho, *in verbis*:

Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos: a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados, relativos à atividade ou profissão exercida”.

O dispositivo supra é, com pequena alteração, o do art. 3º, letra *a* do Decreto-Lei n. 1.402, de 5-7-1939, que regula a associação em sindicato, assim redigido:

“Art. 3º São prerrogativas dos sindicatos: a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados, relativos à atividade profissional”.

Vemos, pois, que, desde *julho de 1939*, os sindicatos têm, entre as suas prerrogativas, a de *representar perante autoridades judiciárias os interesses individuais dos associados, relativos à atividade ou profissão exercida* e desde 10-11-1943, data em que entrou em vigor a referida Consolidação, a de representar também os interesses gerais da respectiva categoria.

Tem, pois, amparo legal, a representação dos Bancos, no presente caso, pelo seu sindicato de classe, cuja iniciativa é perfeitamente explicável, pois a segurança é impetrada para assegurar o sigilo bancário, que poderia ser prejudicado ao menos em parte se o pedido de amparo judicial fosse feito por algum Banco.

Os dispositivos legais que já transcrevemos referem-se a autoridades administrativas e judiciárias em geral, sem qualquer discriminação, não excluindo, portanto, a autoridade máxima do Poder Judiciário, que é este Tribunal.

Aliás, este Pretório Excelso já decidiu que o sindicato representa o sindicalizado no que tange ao interesse da profissão, ao julgar o recurso do Mandado de Segurança n. 525 (*Rev. Forense*, vol. LXXVII, pp. 270/276).”

A seguir, acrescenta (fls. 73/74):

“A segunda objeção feita ao pedido inicial pelo eminente Presidente em exercício da Câmara dos Deputados — o Dr. José Augusto Bezerra de Medeiros, nome que sempre declinamos com o maior respeito e admiração, é a de ter o impetrante pedido a segurança contra o ato da Mesa da mesma Câmara

que aprovou a publicação das já mencionadas fotocópias, por inexistente tal aprovação, pois, segundo afirma (fl. 26), as deliberações do Plenário daquela Casa do Congresso Nacional são conclusivas e independentem de aprovação posterior pela Mesa, ou pelo Presidente da Casa, acrescentando que no caso em apreço não há nem pode haver resolução da Mesa, ou ato de seu Presidente, existindo apenas a deliberação da Câmara.

Para o efeito, porém, de se conhecer da segurança impetrada não importa que o ato, resolução ou deliberação seja do Presidente da Mesa ou da própria Câmara, pois o ato contra o qual foi ela requerida foi indicado com precisão, não se fazendo necessário esquecer a quem o praticou foi o Presidente da Câmara, a sua Mesa ou a própria Câmara, por isso que este Egrégio tribunal já decidiu, no julgamento de Mandado de Segurança n. 1.423, impetrado pelo ilustre Deputado Federal Carlos Castilho Cabral, do qual foi também Relator o eminente Ministro Luiz Gallotti, que

Se o Supremo Tribunal tem competência originária para processar e julgar os mandados de segurança contra ato da Mesa da Câmara, competente também há de ser por força de compreensão, quando o remédio é requerido contra ato do Presidente da Câmara baseado em resolução desta que se argui de inconstitucional”.

No caso em exame a única distinção a ser feita do supracitado é que naquele arguia-se de inconstitucional o ato da Câmara, enquanto que neste argui-se de ilegal; ambos, porém, autorizam o pedido de mandado de segurança, com fundamento no art. 141, § 24 da Constituição Federal, desde que seja proteger direito líquido e certo, que é matéria a ser apreciada ao se estudar o mérito do pedido.”

Observa, depois (fl. 74 a 81):

“Sendo pois, de se conhecer do presente pedido de segurança, passemos a lhe examinar o mérito, ou seja se é ou não legal e deliberação da Câmara dos Deputados determinando a publicação do Relatório da aludida Comissão de inquérito nomeada pelo Senhor Presidente do Banco do Brasil, sem qualquer interferência da Mesa da Câmara.

Por emanar da própria Câmara deverá ser a aludida deliberação considerada como ato exclusivamente político?

Não, foi conclusão a que chegou este Egrégio Tribunal, ao julgar o Mandado de Segurança n. 1.423, já referido neste parecer, acolhendo a brilhante argumentação do eminente Ministro Luiz Gallotti, apoiada no ensinamento do eminente Ministro Castro Nunes em a segunda edição do seu *Mandado de Segurança*, repetido na terceira edição, atualizada, da mesma obra.

Eis, nessa parte, o voto vitorioso então proferido pelo eminente Ministro Luiz Gallotti:

“A douda informação do Sr. Presidente da Câmara suscita com apoio em lição de Rui Barbosa, uma preliminar de incompetência do Poder Judiciário, por se tratar de ato exclusivamente político praticado por uma das Casas do Congresso nacional.

Mas, *data venia*, há que distinguir, como sustentei, quando Procurador-Geral da República, em parecer que este Supremo Tribunal unanimemente acolheu (Mandado de Segurança n. 1.006 — acórdão de 15 de junho de 1949).

E a distinção é feita magistralmente por Castro Nunes (*Mandado de Segurança*, 2ª edição atualizada, 1949, p. 205):

“As medidas *políticas* são discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discricção do Congresso ou do Governo dos aspectos de sua conveniência ou oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, escolha dos meios, etc.

Discricionárias são, com idêntica conceituação, as medidas de polícia, no seu mais amplo sentido. Adotadas na esfera administrativa. Mas, dizendo isso, não se diz, nem se poderia dizer que a *discricção legislativa ou administrativa pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raías que condicionam o exercício legítimo do poder.*

Basta assentar esse princípio para se ver desde logo, que a discricção só existe dentro dos limites objetivos, legais e que, ultrapassados estes, começa a esfera jurisdicional.

Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação das suas decisões, as medidas de *caráter legislativo ou executivo*, políticos ou não de caráter administrativo ou policial, *sob aspecto* outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal.

Mas, acrescento, nessa esfera restrita, o poder jurisdicional dos tribunais não comporta restrição de espécie alguma, fundada na *natureza da medida, seja esta política ou discricionária*”

O antigo critério jurisprudencial, norte-americano — (*merely, purely exclusively political questions*) já não é repetido por muitos.

E *Countryman*, um dos que não o repetem, acentua com razão que o critério diferencial, para se fixar o limite do poder jurisdicional dos Tribunais, não reside na *natureza política do ato, mas na possibilidade de ser enquadrado, conclusivamente, na Constituição o direito individual que se diz violado.*

Mostra ainda *Castro Nunes* como evoluiu, nessa matéria, o pensamento de *Rui Barbosa* (p. 207):

“Em um dos seus últimos trabalhos, no em que mais extensamente se devotou à objeção do caso *político* como exceção declinatoria da jurisdição, ele abandona o critério fundado na *natureza da medida* que antes, em 1893, apontara como elemento de diferenciação (v. *Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo*, p. 128), assentando, então, o princípio da extensão jurisdicional, *sem aquela limitação empírica, mas condicionada tão-somente à existência de um direito ajuizável*: “uma questão *política* pode ser distintamente política, altamente *política*, segundo alguns, até *puramente política*, fora dos domínios da Justiça e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos Tribunais, desde que o ato *executivo ou legislativo*, contra o qual se demanda, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado” (*Direito do Amazonas I*, p. 178).

E, após citar no mesmo sentido *Epitácio Pessoa* e *Brunialti*, conclui (p. 208): “Não é, portanto, a natureza da matéria que pode autorizar a objeção do caso político, mas a configuração legal do direito argüente da ilegitimidade do ato”.

Se assim pensava *Rui Barbosa* na vigência da Constituição de 1891, que não pensaria em face da Carta atual, que declara preempitoriamente não poder a *lei excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de*

direito individual (art. 141, § 4º) manda conceder mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, *seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder* (art. 141, § 24); e não manteve o preceito contido no art. 94 da Carta anterior, segundo o qual era vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas?

Pontes de Miranda também faz com muita nitidez a distinção assinalada, mostrando que “não pode o Judiciário conhecer das questões exclusivamente políticas, *como seriam as que versassem sobre a oportunidade, acerto ou conveniência do ato* (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. 2º, p. 178)”. Mas observa que o Poder Judiciário examina os pressupostos constitucionais ou legais do ato, acrescentando (p. 180):

“O que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário faz — dentro das suas atribuições — vale nos casos concretos; o que qualquer deles pratica fora das suas atribuições, ferindo *direitos públicos ou privados*, a que correspondam ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional. Quando *Marshall* dizia que as questões por sua natureza política nunca poderiam ser ventiladas na Corte Suprema pronunciava frase vaga, que não se pode repetir sem perigo. Onde a “questão política” se liga a atos que violam direitos, a ação leva-a à Justiça e a Justiça pode conhecer dela. Já não é exclusivamente política. Nunca se considera questão exclusivamente política qualquer questão que consiste em saber — *se existe ou qual a extensão ou amplitude de uma atribuição* das entidades políticas — (União, Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios), de alguns dos poderes públicos (Poder Legislativo Federal, Poder Legislativo Estadual, Poder Executivo Federal, Poder Executivo Estadual, Poder Judiciário Federal, Poder Judiciário Estadual, Prefeitos, Câmaras Municipais), ou de algum dos seus órgãos, e *se foi, ou não violado, ou se não pode ser violado* (*habeas corpus*, mandado de segurança, direito individual”.

Pontes de Miranda oferece este exemplo (p. 181):

“Nada mais, essencialmente político do que a licença para processo de deputado; no entanto, se alega, perante *Juizo*, que *não houve a votação* e prova que a comunicação do Presidente da Câmara não corresponde ao vencido, a Justiça declara que não houve a licença”.

E, conclui (p. 182):

“Sempre que se discute se é constitucional, ou não, o ato do Poder Executivo ou do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada *o elemento político foi excedido e caiu-se no terreno da questão jurídica*.”

Castro Nunes, na terceira edição do seu excelente livro já aludido, transcreve às pp. 207 e 208 o seguinte trecho de um notável discurso de Epitácio Pessoa, no Senado, em 15-10-1914, que se ajusta admiravelmente ao presente caso:

Desde que de envolta com questão política vem uma questão de direito privado, garantido em lei ou na Constituição da República, o Poder Judiciário tem o direito de examiná-la. Mais do que isto: faltaria ao seu dever mais elementar, mentiria à sua altíssima função social se recusasse a julgar uma e outra. Sr. Presidente, não digo que o Supremo Tribunal tem autoridade

para julgar as questões meramente políticas. Eu não digo sequer que ele deve resolver as questões políticas, sempre que elas lhe sejam submetidas simultaneamente com questões de direito privado. Não: o que digo é que o Poder Judiciário não pode deter-se diante da matéria política, se por acaso a elucidação dela for essencial, necessária, indispensável para o amparo do direito privado a que, pela Constituição, ele tem de acudir” (Discurso do Senado, em 15 de outubro de 1914, *in* Revista do Supremo Tribunal, vol. II, 2ª parte, pp. 387 e segs.).

Passa, em seguida, a examinar se o sigilo bancário é legal e se, apesar disso, podia a Câmara dos Deputados, sem revogar a lei, deliberar a publicação de um documento pertencente a um Banco.

Reproduz o art. 17 do Código Comercial e o art. 3º do Decreto-Lei 8.495.

Poderia a Câmara, argumenta, proceder a inquérito. Teria, porém, de observar o art. 53 e seu parágrafo único e o art. 40 da Constituição. O que não podia, *data venia*, era valer-se de inquérito sigiloso, feito sem interferência sua e que chegou ao seu poder por meio de fotocópias não autenticadas, para ordenar a publicação destas, sem excetuar a parte referente a bancos, cujo sigilo é protegido pelas leis citadas.

Reproduz pareceres de Carvalho de Mendonça e João Neves da Fontoura, no sentido de que o Banco não pode ministrar informações a autoridades policiais e judiciais sobre depósitos supostos frutos de furtos, porque infringiria o segredo profissional que lhe cabe selar a respeito dos negócios de seus clientes. A Justiça e os diretamente interessados não estão privados de verificar a exatidão dos lançamentos. Mas pelas formas previstas na lei (exibição judicial).

Cita ainda recente entrevista do Professor Adroaldo Mesquita da Costa, o livro de Georges Capitaine sobre “o segredo profissional do banqueiro”, sujeito a uma obrigação de discrição sobre os negócios de sua clientela, ainda mesmo na ausência de textos formais.

Pergunta, a seguir (fl. 90):

“Se os atos legislativos, convertidos em leis, podem ser apreciados e corrigidos pelo Poder Judiciário por que se excluir dessa apreciação e corrigenda uma deliberação da Câmara, que desatendendo a disposições expressas de Leis está a ameaçar de lesão direito individual assegurado por lei?”.

Reproduz nesse sentido trechos de um artigo do Dr. Sobral Pinto e do referido parecer do Ministro Castro Nunes.

E conclui (fls. 95 a 97):

“Ante o exposto, concluímos que o segredo bancário só não prevalecerá com respeito ao Congresso se qualquer de suas casas criar comissão de inquérito nos termos do disposto no art. 53 e seu parágrafo único da Constituição Federal, sobre fato determinado que afete o segredo bancário.

Fora disso, só legislando contra o sigilo bancário, hipótese essa que como aquela ocorreu.

Por simples deliberação não cabe a qualquer dos três Poderes se imiscuir em um inquérito, investigação ou qualquer outro processo instaurado por determinação de outro Poder, ou do órgão a ele subordinado, notadamente em face de decisão de outro Poder, pois se isso não fosse observado seria desatendida a regra estabelecida no art. 36 da Constituição Federal, de independência e harmonia entre si dos Poderes.

Não tem, portanto, a deliberação em apreço da Ilustre Câmara dos Deputados força coercitiva para obrigar o Diário do Congresso, subordinado ao Poder Executivo, a publicar ditas fotocópias, sem autenticidade antes de qualquer

decisão do Poder Executivo sobre a investigação mandada fazer pelo Sr. Presidente do Banco do Brasil.

Se a Ilustre Câmara dos Deputados não quisesse aguardar tal oportunidade, cabia-lhe então criar a comissão de inquérito sobre o caso que desejasse apurar, nos termos do disposto no art. 53 da Constituição Federal, a que já aludimos.

No caso especial dos Bancos, então, tal publicação será ilegal, por violar o segredo bancário garantido, como já vimos, pela nossa legislação.

Não se pode confundir o presente caso com o que foi decidido por este Egrégio Tribunal, ao julgar o recurso de Mandado de Segurança n. 1.047, de São Paulo, cujo ven. Acórdão está publicado no Direito vol. LXXI, pp. 259/269, pois o que ali se decidiu foi que os bancos não se podem eximir de ministrar informações ao interesse público do esclarecimento da verdade, essenciais e indispensáveis ao julgamento e desenlace das demandas submetidas ao Poder Judiciário, enquanto que no presente caso o que se deseja é apenas a divulgação de um documento de natureza sigilosa cujo original não pertencia à Câmara dos Deputados e cuja publicação pode acarretar sérios prejuízos a vários bancos e aos seus clientes, o que não é de interesse público.

Eis porque se nos afigura merecedor de conhecimento e de deferimento o pedido inicial, do Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro, ou seja do representante legal dos bancos sediados nesta capital, para o fim de ser excluída da publicação ordenada pela Ilustre Câmara dos Deputados, a parte da sindicância ou inquérito referente aos bancos, a fim de não viciar o sigilo bancário, pois, como pondera o Professor Enrico Colagrosso, Presidente di Sezione della Corte Suprema di Cassazione incaricato di diritto civile nell'Università di Roma:

“Nella serio degli obblighi di gestione manca una disciplina per il *segreto bancario* che, in mancanza di una norma specifica, dev'esser osservato dal banchiere. Cfr. Fubini, “Note in tema di segreto bancario”, in *Riv. Bancaria*, 1929, 577; Nolle, in *Banca, Borsa e Titoli di Credito*, 1937, 1,170”.

O Banco União do Brasil pediu para ser admitido como litisconsorte, conforme permite o art. 19 da Lei 1.533.

É o relatório.

VOTO (Antecipação)

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Sr. Presidente, o primeiro dos ilustres advogados que ocuparam a tribuna invocou dois acórdãos deste Tribunal, dizendo que de ambos eu teria sido Relator. De um fui, realmente — o mandado de segurança requerido pelo Deputado Castilho Cabral — mas do outro — de n. 1.525, que versa sobre a competência dos Sindicatos para requerer mandado de segurança pelos seus associados — não fui, nem poderia ter sido, porque quando esse mandado foi julgado eu nem sonhava que um dia pudesse vir a ter assento neste Tribunal.

A primeira preliminar que examino é a da competência do Poder Judiciário.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): **1ª Preliminar: Competência de Poder Judiciário** — É tranqüila a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: as medidas políticas são discricionárias, como observa **Castro Nunes**, apenas no sentido de que pertencem à discrição do Congresso ou do Governo os aspectos de sua conveniência

ou oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, escolha dos meios, etc. Mas a discricção legislativa ou administrativa não pode exercer-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raías que condicionam o exercício legítimo do Poder. Ultrapassados estes limites, começa a esfera jurisdiccional.

Desde que se recorre ao Judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se comodamente com a escusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4º). Seria incidir na sentença lapidar de **Ruy Barbosa**, reproduzida por **João Mangabeira** no discurso com que saudou neste Tribunal o Ministro Herculano de Freitas: “Não há tribunais que bastem para abrigar o direito, quando o dever se ausenta da consciência dos magistrados”.

A tese de que a objeção do “caso político” não exime o Tribunal do dever de investigar se há um direito individual ferido, foi unanimemente acolhida por este Tribunal no Mandado de Segurança n. 1.423 — acórdão de 22-2-1951, reproduzido pelo Dr. Procurador-Geral em seu parecer.

E antes já o fora no Recurso de Mandado de Segurança n. 1.006, por cujo provimento opinei como Procurador-Geral e de que foi Relator o Sr. Ministro Ribeiro da Costa, que me fez a honra de adotar o meu modesto parecer como fundamentação do seu voto. Por acórdão de 15-6-1949, Foi dado provimento ao recuso, que era do Prefeito udenista de Barbacena, e a decisão recebeu o irrestrito aplauso de alguns dos que agora mais inflamadamente se insurgem contra o fato de adotar o Tribunal neste caso o mesmo critério que adotara nos anteriores.

Esse assunto, aliás, foi magistralmente versado no famoso discurso com que **Ruy**, em 19-11-1914, tomou posse do cargo de Presidente do Instituto dos Advogados, muito antes de vir a Constituição de 1946 a consagrar a regra expressa do art. 141, § 4º (*Coletânea Jurídica*, 1928, p. 161 e segs.).

Tentarei resumi-lo:

Mostra que, dando ao Supremo Tribunal Federal a missão de pronunciar como incursos no vício de inconstitucionalidade os atos do Poder Executivo, ou do Poder Legislativo, o que faz a Constituição é investir o Supremo Tribunal Federal **na competência** de fixar a **competência** a esse dois poderes, e verificar se estão dentro ou fora dessa competência os seus atos, quando judicialmente contestados sob este aspecto. Sendo essa instituição, peculiar ao tipo federativo de origem americana, ou, segundo a teoria de **Marshall**, à natureza das Constituições rígidas, essa, a instituição pela qual o Supremo Tribunal Federal esta de vela, na cúpula do Estado, a todo o edifício constitucional, sendo, torno a dizer, essa instituição, a todas as outras sobreeminente neste ponto de vista, a instituição equilibradora, por excelência, do régimen, a que mantém a ordem jurídica nas relações entre a União e seus membros, entre os direitos individuais e os direitos do poder, entre os poderes constitucionais uns com os outros, sendo esse o papel incomparável dessa instituição, a sua influência estabilizadora e reguladora influi, de modo nem sempre visível, mas constante, profundo, universal na vida inteira do sistema. Se no próprio Supremo Tribunal não estivesse essa barreira insuperável, no seu direito inabalável, inamissível, no seu direito, que ninguém lhe pode arrebatar e de que ele em caso nenhum poderia decair, nesse direito revestido e abroquelado pelo mais eminente dos seus deveres, o **direito-dever** de guardar a Constituição contra os atos usurpatórios do Governo e do Congresso; nesse próprio Tribunal não se achasse a muralha invencível, a Constituição brasileira, na sua essência, estaria toda ela tumultuada e revogada.

Alude, depois, aos argumentos em contrário, dizendo que o dia em que eles nos embarçassem teríamos desaprendido o que sabemos das primeiras letras em matéria constitucional. Quando o Supremo Tribunal se pronuncia, a sua decisão constitui definitivamente lei, e a mais alta lei do País, *the highest law in the Land*. Sendo ele o juiz supremo e sem apelo na questão de saber se qualquer dos outros dois Poderes excedeu a sua competência, é o ultimo juiz, o juiz sem recurso, na questão de saber se é, ou não, político o caso controverso.

Ao assunto tornou **Ruy**, esgotando-o, poucos a nos depois, em notável discurso no Senado (Coletânea citada, pp. 189 e segs.), com copiosa citação de doutrina e jurisprudência norte-americanas.

Veja-se, por exemplo, este voto do Juiz **Harlan**:

“O Poder Judiciário não pode, como o legislativo poderia, abster-se de certa e determinada medida, porque ela se acerque das raias da Constituição. Não nos é lícito deixar de julgar, porque o assunto seja duvidoso. Sejam quais forem as dúvidas, ou as dificuldades, o caso que se nos submeteu há de ser decidido. Tão pouco direito nos assiste a declinar da jurisdição que nos cabe, quanto a usurpar a que não nos cabe. Seria em um como no outro caso, trair a Constituição. Questões há a que de bom grado nos esquivaríamos, mas a que nos não podemos esquivar”.

A seguir, pondera o Juiz **Harlan** que ao Judiciário cumpre tomar conhecimento da situação, desde que se alega inobservância de garantias legais, para investigar se elas foram, ou não, guardadas, sejam quais forem as autoridades a quem se imputa o desrespeito.

Ruy rememora alguns dos grandes exemplos, nos quais a Suprema Corte dos Estados Unidos tem resolvido sempre as questões mais essencialmente políticas, mais profundamente, mais exclusivamente políticas do governo daquele país, sem que ali se desconhecesse a sua autoridade e houvesse um Governo ou um Congresso, em épocas normais, capaz de conceber o pensamento de desobedecer.

Eis o que escreve **Willoughby**:

“O mais poderoso dos freios no preservar, não só as relações entre o poder federal e o poder dos Estados, mas ainda entre os próprios ramos do poder federal, tem consistido, indubitavelmente, na Corte Suprema. Ela tem sido a *roda Mestra (the balance wheel)* do mecanismo da República”.

São de outro Mestre, que **Ruy** cita estas palavras:

“Há um poder, ante o qual se põe a prova a legalidade dos atos dos outros. Esse poder, retraído, silencioso e invisível, enquanto se lhe não solicita regularmente a intervenção, é o judiciário. Ele empunha a balança da justiça, não só entre cada cidadão, nas suas pendências particulares, mas também entre cada cidadão e cada autoridade, de onde possa emanar para ele um ato imperativo. *Todas as leis* estão sujeitas a passar, quanto a sua validade, pela interpretação desse poder. *Todos os atos oficiais* podem ser impugnados n seu foro, ao passo que a condenação por ele proferida contra qualquer lei, decreto, regulamento ou ato administrativo lhe imprime o selo de nulidade, as suas decisões não sofrem revisão, a não ser por ele mesmo, no seu mais elevado tribunal de recurso. Considera-se justamente o poder judicial como o baluarte das nossas liberdades civis, o guarda da Constituição, o arbitrador dos limites da ação administrativa, o defensor da moralidade pública e o protetor supremo da nossa vida, propriedade, honra, dignidade e igualdade perante a lei”.

Ruy lamentava, como lamento eu, ter de retrilhar idéias tão rudimentares, que nos Estados Unidos qualquer leigo se pejaria de não saber, reproduzindo mais este trecho:

“Essa função da justiça, há 63 anos que *Story* a declarava fora de litígio. Definida por Marshall no feito *Marbury v. Madison* e depois nas causas *Cohens v. Virginia*, o raciocínio do grande magistrado ‘terminou a questão para sempre’. ‘Só um terremoto político lograria abalá-la’. ‘Só um espírito privado de sizo poderia contestá-la’. Tal espetáculo seria semelhante ao ‘de um aluno de primeiras letras, impugnando uma proposição de Euclides, ou os princípios de Newton’.”

Baldwin escreveu:

“As sujeições d legislatura a regras escritas mantidas pelos Tribunais, é uma feição peculiar ao direito americano. Aos que primeiro colonizaram as margens do Connecticut cabe a honra, creio eu, de haverem formulado a primeira Constituição escrita, digna de tal nome; mas não é senão um século mais tarde que vimos a encontrar a justiça aclamada como guarda da Constituição e, neste caráter, como superior a legislatura”.

Digey, fixando esta situação de uma judicatura suprema cujas decisões não sofrem apelo e que estabelece os limites, assim a autoridade do Governo, como a da legislatura, define-a como o arbitro da Constituição (*the master of the Constitution*).

Existem, certamente, freios a esta supremacia arbitral, dos quais o maior é o respeito da opinião pública, mas eles nunca impediram, em épocas normais, que o Judiciário, nos Estados Unidos como aqui, cumprisse a sua missão.

Um publicista inglês, citado pelo Professor **Tiedemann**, disse:

“A América, é, por excelência, um país regido pela magistratura (*a judge-governed country*). Não há nenhum outro no mundo onde seja comparável ao dos juizes americanos o poder dos Tribunais de Justiça. A expressão corrente de ‘predomínio judiciário’ (*judicial ruling*) tem ali um significado mui literal. Entre os juristas americanos corre como paremia que a lei é o que a faz a interpretação judicial”.

E **Robinson** assim se pronuncia:

“Porque a Corte Suprema, o sumo intérprete da Constituição, nem faz parte do Governo, nem dos Estados? Sobranceia igualmente a aquele e a estes. Um grande Tribunal, consagrado pela sua cultura ao direito, desapaixonado pelos seus hábitos, colocado fora do alcance das tormentas políticas, esse a quem se incumba a missão de confinar o governo e os Estados nas suas respectivas esferas legais, de interpretar a lei, de guardar a Constituição, de fazer justiça. Tais junções, não as desempenhando um corpo judiciário, redundarão em burla ou zombaria. Portanto, a perfeição num Estado federativo, está em que o Poder Judiciário nele seja supremo. A criação mais nobre e mais característica dos Estados Unidos é a sua Corte Suprema”.

E **Lowel**:

“O ramo judiciário do Governo é o arbitro final e a ultima autoridade, sobre todas as matérias que dizem respeito aos limites dos poderes outorgados pela Constituição. Não tem iniciativa direta. Mas, juiz exclusivo e definitivo dos seus próprios direitos, assim como dos direitos do Poder Legislativo, é, neste sentido, inferior em força, mas superior em autoridade aos outros dois ramos do Governo”.

E **Elihu Root** energicamente replicou aos que se insurgem “contra a independência e a dignidade, a veneração e a santidade desse grande Tribunal, cujas funções, no nosso sistema de Governo, tem feito de nós uma República diferente de quantas até hoje tem havido no mundo, cujo papel no nosso sistema de governo é a maior contribuição com que para a ciência política tem concorrido a Nação Americana”.

João Mangabeira, no seu livro *Pela Constituição* (ed. de 1934), fixa nitidamente “o grande poder político do Supremo Tribunal”, em nosso regime, “contendo o Legislativo e o Executivo nas órbitas que a Carta Constitucional lhes traça, e, contra os excessos de ambos, garantido os direitos do indivíduo com o amparo de uma proteção irresistível” (p. 99).

E, acrescenta, o que transforma o Supremo Tribunal em “*paramount power*” e faz de seus arrestos a mais alta lei do país (p. 100).

Depois de aludir (p. 102) ao “tremendo poder” da Corte Suprema (“*tremendous power*”, como qualificou Harlan a faculdade sem rival de interpretar conclusivamente a Constituição), refere-se as investidas de **Jefferson** e outros contra essa função oracular da Suprema Corte, para defendê-la, lembrando a conveniência de um texto que, categórica e definitivamente a consagrasse, de modo a evitar dúvidas como as que surgiram quando o Governo Hermes e as duas Casas do Congresso entenderam que lhes não obrigava o acórdão do Supremo Tribunal sobre o Conselho Municipal deste Distrito. Raciocinavam, então, diz Mangabeira, com **Jefferson** e **Jackson**, que qualquer dos Poderes é supremo no interpretar a Constituição, quando tem que desempenhar as atribuições que a Nação lhes confiou.

Mangabeira batia-se, então, contra isso, defendendo a inclusão, na Carta de 1934, de um texto que não mais permitisse tais dúvidas (a Constituição de 1946 foi além, como vimos, pois suprimiu o preceito da anterior, que vedava ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas, e não permitiu que se subtraísse ao seu exame qualquer lesão de direito individual).

E, no citado discurso de saudação a Herculano de Freitas, publicado no mesmo livro, p. 246, exalta a doutrina de **Marshall**, nos casos **Marbury v. Madison** e **Mac Culloch v. Maryland**, e proclama (p. 247):

“*O futuro decidiu definitivamente contra Jefferson e a favor de Marshall.*”

Na história norte-americana, nos destinos dessa nacionalidade, a ação predominante não é a do grande cidadão, autor da declaração da independência, e duas vezes eleito para a presidência da República, mas a do excelso juiz político, que transpunha com a sua visão os horizontes da atualidade para descobrir o futuro, e na construção da grande carta, fortalecendo e expandindo o poder central, e firmando a supremacia judicial, na interpretação da lei básica, erguia sobre alicerces indestrutíveis o edifício do governo constitucional dos Estados Unidos”.

Disse, ainda, nesse discurso, **João Mangabeira** (vol. cit. p. 250):

“É que somos um regime de poderes e garantias enumerados e não definidos. E tudo é definir. E sois vós do Supremo Tribunal que os definis”.

E acrescentou que, se o Congresso ou o Executivo excederem seus poderes, nesse caso o direito da Nação está com o indivíduo que resiste na defesa de uma dessas franquias essenciais à civilização.

Rele-me o Tribunal que esteja a recordar verdades tão elementares, mas a isso me forcem os protestos, felizmente poucos, provenientes dos que, por sua idade e condição, não as deveriam ignorar.

Tão elementares são que as encontrei nas páginas 35 e 36 do “Segundo Guia de Leitura”, da “Campanha de Educação de Adolescente e Adultos Analfabetos”, em boa hora promovida por um baiano eminente, o Ministro **Clemente Mariani**, que soube ser fiel à doutrina de **Ruy Barbosa**, hoje indiscutida e consagrada da maneira mais terminante em texto constitucional expresso.

Lucio Bittencourt também examina com profundidade o problema em sua excelente monografia — *O controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*.

Mostra como foi vantajosamente respondido por **Neumann** o argumento de que a doutrina americana é antidemocrática, por acarretar a supremacia do Judiciário, que não é eleito pelo povo, sobre o Congresso, que emana diretamente do povo (pp. 21/22):

É que caracteriza sobretudo a democracia americana o respeito a certos direitos fundamentais consagrados na Constituição e cuja guarda incumbe ao Poder Judiciário, justificando-se, por essa forma, a supremacia deste. Assim, o Poder Judiciário, “congenitamente o mais fraco de todos”, “sem o controle da bolsa ou da espada”, ergueu-se às culminâncias de poder supremo, cuja influência, no dizer de **Miller**, repousa apenas sobre o anseio público pela existência de tribunais a que todos passam recorrer para defesa e proteção dos direitos assegurados pela Carta Constitucional e sobre a confiança na lisura de suas decisões e na pureza de seus motivos.

No sistema inglês é que se pode falar em onipotência do Parlamento, dando lugar à frase de **De Lolme**: “constitui principio fundamental para os juristas ingleses que o Parlamento pode fazer tudo, salvo transformar um homem em mulher ou vice-versa”.

Seabra Fagundes observa (*O controle dos Atos Administrativos pelo Poder judiciário*, 2ª ed., p. 40):

“Na França, como aliás em qualquer Estado parlamentar, os atos emanados dos órgãos legislativos, ainda que, pelo conteúdo, sejam atos administrativos, escapam ao exame jurisdicional (*Duguit*, obr. cit., vol. II, p. 285). Cresce de importância, em tais casos, a distinção do ponto de vista orgânico. No nosso direito, é ela menos relevante. Entre nós, os atos administrativos, se emanados do *Poder legislativo*, estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário, através das mesmas vias processuais adequadas ao exame dos atos praticados pelo Poder Executivo”.

Amaro Cavalcanti, pronunciando-se, magistralmente, sobre o referido caso do Conselho Municipal, demonstrou que ao Supremo Tribunal compete examinar e anular, com igual autoridade, os atos do Legislativo ou do Executivo, quando, em espécie sujeita, os achar contrários à Constituição e ofensivos de um direito individual, ponderando:

“Quando se diz que os outros poderes — o Legislativo e o Executivo — também têm o direito de interpretar a Constituição, se enuncia realmente um fato de ocorrência ordinária, no sentido de que cada um desses poderes dá à Constituição a inteligência que lhe parece correta no uso das suas atribuições, sem a necessidade nem dependência de indagar previamente qual seria a interpretação judiciária a respeito dos atos ordenados ou praticados. Mas por forma alguma se pretende afirmar que os aludidos poderes devam ser sempre tidos como *juizes finais* da interpretação constitucional dos próprios atos. Além das conseqüências ruinosas que intuitivamente resultariam para a vida pública e privada dos indivíduos, do fato de se tornarem *intangíveis* os atos dos dois poderes políticos, ainda quando exorbitantes da própria Constituição, e destas ruinosas conseqüências, certo, não seria a menor, o desamparo dos direitos individuais de toda espécie”.

Concluo, assim, quanto à primeira preliminar, pela competência do Poder Judiciário.

VOTO (Primeira Preliminar de Competência)

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa: Sr. Presidente, o eminente Ministro Relator, no voto lapidar que acaba de proferir, esgotou completamente o assunto sobre a competência do Poder Judiciário.

A matéria, aliás, tem sido ventilada desde longos anos.

Acompanho o voto de S. Exa.

VOTO (Primeira Preliminar de Competência)

O Sr. Ministro Nelson Hungria: Sr. Presidente, alega-se que se trata na espécie de matéria que escapa à censura do Poder Judiciário, por isso que consiste numa “resolução” votada pela Câmara dos Deputados sobre assunto político-administrativo, compreendido no âmbito da sua atuação discórdia. É o que se depreende das informações prestadas pela ilustre Mesa da Câmara dos Deputados. Entendo que não é exata, assim formulada, a pretensa imunidade do Poder Legislativo. Como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, constitui, hoje, **ponto morto**, que é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída ou admitida a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual, um interesse individual legalmente protegido.

Se se apresenta essa lesão direta, esse dano imediato a um direito individual, surge a possibilidade, a legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário. Evidentemente, não pode o Supremo Tribunal Federal arrogar-se a faculdade de praticar ou obstar a política legislativa, como não pode criticar ou inibir a política do Poder Executivo. Não pode o Poder Judiciário entender, por exemplo, que determinada medida tomada por qualquer dos dois outros Poderes não atende ao interesse nacional. Haveria, com isso, uma evidente usurpação de poder, uma indébita intromissão do Judiciário. Ainda que dessa medida possa decorrer, por via remota ou indireta, qualquer dano a interesse privado, será defeso ao Judiciário intervir. O indivíduo, atingido em ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, porque as encontraria fechadas. Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário, e isto está escrito com todas as letras na Constituição, no cujo art. 141, § 4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará à apreciação do Poder Judiciário. Não há que renovar discussão em torno do tema; não é mais possível estar-se a resolver debates de um passado longínquo, do tempo em que Ruy Barbosa ensinava o ABC do Direito Constitucional no Brasil. No caso, apresenta-se o seguinte: um mandado de segurança contra um ato político-administrativo da Câmara dos Deputados, que terá como consequência direta a violação de um interesse individual legalmente tutelado, qual seja o sigilo bancário. Em tese, não pode haver dúvida sobre a competência do Poder Judiciário para conhecer do caso e resolvê-lo.

Estou de pleno acordo com o eminente Sr. Ministro Relator nesta preliminar.

VOTO (Primeira Preliminar de Competência)

O Sr. Ministro Mario Guimarães: Sr. Presidente, depois do brilhante voto do eminente Sr. Ministro Relator, nada mais precisaria acrescentar, e não o faria, se não fora o dever que temos todos nós de fundamentar os nossos votos, em matéria de tanta relevância.

Conforme acaba de ser acentuado, Ruy Barbosa, não só nos seus discursos como no magnífico estudo inserto na Defesa do Estado do Amazonas ao Acre Septentrional, abriu luz sobre esta matéria. O Sr. Relator citou alguns tópicos do eminente

brasileiro. Peço licença para adicionar este outro: “Desde que haja um direito constitucional ofendido, venha donde vier a ofensa, e uma pessoa, que dela se agrave para a justiça, contanto que seja guardando a forma legal de uma ação, instaurado está o pleito e, com ele, verificada a competência da justiça”. v. p. 99.

Pedro Lessa, com apoio em Randolph: “Numa palavra: a violação de garantias constitucionais, perpetrada á sombra de funções políticas, não é imune á ação dos tribunais. A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange nos seus limites a faculdade exercida”.

E conclui Lessa: “Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhe tira toda a eficácia jurídica”. *Do Poder Judiciário*, p. 65.

Carlos Maximiliano: “As atribuições chamadas *discricionárias* do Executivo, ou do Congresso, mantêm-se e acatam-se, porém quando não firam interesses legítimos de particulares”. v. **Comentários**, vol. III, p. 61.

Acorde com esses princípios, a Constituição de 46 estabeleceu que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ao direito individual: art. 141, § 4º.

Não há, no reconhecimento dessa prerrogativa, implementação da supremacia do Judiciário. No nosso regime, nenhum Poder supera os mais. Da harmonia deles, de seu articulado sistema de pesos e contrapesos, é que depende a estabilidade do Estado. Uns coartam as demasias dos outros. O que domina todos é o poder constituinte. São as normas estabelecidas na Constituição que cerceiam o arbítrio de quaisquer autoridades, legislativas, executivas ou judiciárias.

Na interpretação da lei máxima, a ultima palavra reservou a Constituição a esta Corte. É frase corriqueira, que ninguém jamais pôs em dúvida, a de que este Tribunal é, no regime, o Supremo intérprete da lei. E foi o que acentuou Dicey, em frase que Ruy Barbosa tomou para lema de seu estudo: esse corpo judiciário é “*Not only the guardian but the master of the constitution*”.

É, pois, de nossa indiscutível competência dizer se, com o mandar a Mesa do Congresso publicar o inquérito do Banco do Brasil, estava ou não violando direitos individuais.

Acompanho o voto do Sr. Relator.

VOTO (Primeira Preliminar)

(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Sr. Presidente, a Constituição dispõe, no art. 101, inciso I, letra *i*, que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente os mandados de segurança contra atos da Mesa da Câmara e do Senado. No presente caso, não se trata de ato da Mesa, em rigor.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Esta será a minha outra preliminar: será o Supremo Tribunal Federal competente para julgar mandados de segurança pedidos contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados?

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Antecipo-me então ao voto de V. Exa.

No presente caso, não se trata de ato da Mesa, mas de uma resolução do plenário da Câmara dos Deputados. Dir-se-á que não cabe contra essa resolução mandado de segurança. Isso, entretanto, contrastaria com o preceito amplo do parágrafo 24 do art. 141 da Constituição, onde se concede o mandado de segurança contra qualquer ato que fira o direito líquido e certo, atingido por ato de qualquer autoridade. Daí resulta que a disposição do art. 101, inciso I, letra *i*, não é completa na enumeração das autoridades que podem ofender, com seus atos, direito líquido e certo, individual. Há de se suprir a omissão da Constituição por uma interpretação extensiva. Não se trata de analogia, mas de suprir uma deficiência legal. Se, ao Supremo Tribunal Federal, compete conhecer de pedido de mandado de segurança contra ato da Mesa da Câmara, com muito mais razão, lhe competirá o conhecimento de pedido de mandado de segurança contra ato da própria Câmara, desde que ele seja argüido de ofensivo a direito líquido e certo, individual.

Opino, pois, pela competência.

VOTO (Primeira Preliminar de Competência)

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: Sr. Presidente, depois da exposição magistral feita pelo eminente Sr. Ministro Relator e pelos eminentes colegas que me procederam, bastará que eu reafirme estar de pleno acordo com as opiniões sustentadas por Suas Excelências no sentido de que cabe ao Supremo Tribunal Federal conhecer de ato de qualquer autoridade que importe em violação de direito individual. Ao lado desta afirmação, cabe atender a que a Constituição é expressa, seja no art. 101, I, letra *i*, seja no art. 141, XXIV, no sentido de que, quando se trata de pedido dessa natureza, a intervenção do Poder Judiciário é a mais legítima.

Opino, pois, no sentido da competência do Poder Judiciário.

VOTO (Primeira Preliminar de Competência)

O Sr. Ministro Barros Barreto: Sr. Presidente, o ato impugnado, ainda sob o aspecto político e discricionário, foi amplamente debatido e ficou esgotado pelos votos dos eminentes Ministros que me precederam. E, do mesmo modo, afigura-se-me, sem dúvida possível, a competência do Poder Judiciário para apreciação da matéria.

VOTO (Segunda Preliminar)

(Competência originária do Supremo Tribunal para conhecer do mandado de segurança contra ato da Câmara)

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: A Constituição, no art. 141, § 24, dispõe que, para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, **seja qual for a autoridade responsável** pela ilegalidade ou abuso de poder.

E, na lei recentemente votada (Lei 1.533, de 31-12-1951), ainda se diz que o mandado será expedido para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, **seja de que categoria for e sejam quais foram as funções que exerça** (art. 1º).

No art. 5º são indicados os casos em que não se dará mandado de segurança, e aí não se incluem as Resoluções da Câmara dos Deputados.

No caso, trata-se de resolução da Câmara e não de sua Mesa, e de resolução, por seu conteúdo, não legislativa, mas político-administrativa.

Não pode haver dúvida, portanto, quanto ao cabimento, em tese, do mandado de segurança, quer em face da Constituição, quer em face da lei que o regula.

Entretanto, a Constituição, no art. 101, onde não se cuida da extensão do mandado de segurança, amplissimamente estatuída em outro preceito, mas apenas de fixar regra de competência excepcional, derogatória da comum, diz quem compete originariamente ao Supremo Tribunal processar e julgar os mandados de segurança contra ato do Presidente da República, da **Mesa da Câmara** ou do Senado e do Presidente do próprio Supremo Tribunal Federal.

Dispôs assim a Constituição, isto é, só se referiu aos atos da Mesa da Câmara ou do Senado, porque normalmente a Câmara e o Senado só praticam atos legislativos, e contra estes não cabe, em tese, o mandado de segurança.

Mas, se contra um ato não legislativo da Câmara ou do Senado se impetra mandado de segurança alegando que ele é ilegal ou inconstitucional e fere direito líquido e certo, ou havemos de reconhecer que competente também é em tal caso o Supremo Tribunal Federal, dado que nenhum outro existe acima dele, ou cairemos na competência da Justiça Comum, como acontece sempre que o caso se não enquadra na competência excepcional.

Teríamos, então, o absurdo de um Juiz da Fazenda julgar o mandado de segurança contra o ato da Câmara ou do Senado.

Para evitar tal absurdo é que o Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que, se lhe compete conhecer dos mandados de segurança contra ato do seu Presidente ou da Mesa de uma Câmara Legislativa, competente também há de ser, por mais forte razão, já que outro Tribunal superior a ele não existe, para conhecer do pedido quando o ato impugnado é do próprio Supremo Tribunal ou da própria Câmara.

É a competência implícita, ou por força de compreensão, tantas vezes pacificamente admitida pelo Supremo Tribunal, já em face da Constituição de 1891, quer no tocante às suas atribuições originárias, quer relativamente às da Justiça Federal.

Quanto a estas, é de lembrar o que ocorreu com relação ao processo e julgamento dos crimes que interessam à administração federal (peculato, moeda falsa, contrabando, etc.).

A Constituição de 1891 não cogitara da competência da Justiça Federal para processá-los e julgá-los.

Apesar disso, o Supremo Tribunal considerou implícita essa competência, como decorre da índole do nosso sistema federativo (o acórdão de 27-10-1894, em **Mendonça Azevedo** — *A Constituição interpretada pelo STF*, em 1925, pp. 197-8).

E logo se seguiu o pronunciamento do legislador, consagrando essa jurisprudência, na Lei 221, de 20-11-1894.

E, no tocante, à competência originária do Supremo Tribunal, este a reconheceu em mais de uma hipótese não prevista expressamente pela Constituição de 1891. Assim para a homologação de sentenças estrangeiras. Assim para o *habeas corpus* que se fundasse em coação do Presidente da República ou de Ministro de Estado. E assim também para o *habeas corpus* no caso de partir a coação de um Tribunal estadual ou de um juiz federal.

Todos esses exemplos servem para mostrar a indeclinável necessidade de, por “**construção**”, segundo o método tantas vezes sabiamente usado, quer pela Corte Suprema dos Estados Unidos, quer pela nossa, estender a competência do Tribunal a casos em que a Constituição foi omissa, mas logicamente decorrem do sistema que ela própria adotou.

Apreciando o caso, que tem perfeita paridade com o presente, de ser a segurança requerida contra ato do próprio Supremo Tribunal ou de uma de suas Turmas, e não

apenas contra ato do seu Presidente (como prevê a Constituição), **Castro Nunes** não hesita em opinar pela competência do mesmo Tribunal, que como implícita se deve ter, por força de compreensão (*Do mandado de segurança*, 3ª ed., p. 263).

E argumenta:

“Se foi possível incluir no conhecimento originário os atos do presidente, por igual razão, porque outro Tribunal não haveria para deles conhecer — incluídos estarão os atos do próprio Tribunal, de suas Turmas ou Câmaras, tudo dependendo, se forem jurisdicionais esses atos, da extensão que se possa dar ao cabimento do *writ* contra atos judiciais”.

Seabra Fagundes, apreciando a extensão do preceito constitucional atinente ao mandado de segurança (e escreveu antes da Lei 1.535, de 31-12-1951), analisa o sentido das palavras “seja qual for a autoridade” e conclui:

“Não importa a natureza da função exercida (executiva, jurisdicional ou legislativa). A latitude dos textos, ontem como hoje, leva à indistinção. Por isso, as restrições, que se possam opor ao uso do mandado de segurança contra atos do Legislativo ou do Judiciário, decorrerão da natureza dos atos em si e não da qualidade dos agentes de que emanarem. Desde que o ato lesa direito subjetivo do indivíduo (com o requisito de liquidez e certeza) e não exista via processual específica por que se possa ajuizá-lo, o mandado é cabível, provenha a lesão do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário”. (Obr. Cit., p. 312)

O Deputado **Augusto Meira**, citado por **Castro Nunes** em seu livro, como precursor da doutrina vitoriosa na lei 191, de 1936, é radical, pelo cabimento da segurança contra ato de qualquer Poder, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário (obr. cit., p. 96).

Nenhuma consistência tem o argumento de que admitir julgue o Supremo Tribunal um mandado de segurança contra ato da Câmara é desatender ao princípio da independência dos Poderes.

Pois, se está na Constituição que a Corte Suprema pode invalidar, por mandado de segurança, o ato com que o Presidente da República executa uma lei que as duas Casas do Congresso votaram e ele sancionou, por que não há de ser compatível com o regime que o Supremo Tribunal examine se a resolução tomada por uma das Câmaras é, ou não, legal; é, ou não, constitucional; fere, ou não, o direito individual que se diz lesado?

Admitir o inverso seria chegar à seguinte e absurda conclusão: o Poder Legislativo (as duas Câmaras com a colaboração do Presidente da República), dispondo em contrário à Constituição, caberia contra a execução desse dispositivo o controle do Judiciário através do mandado de segurança. Uma só Câmara, isoladamente, mediante resolução, deliberando em contrário à Constituição ou à lei, não caberia contra a execução desse ato o mesmo controle judicial. Seria menor a independência de dois Poderes agindo um para executar o ato do outro em que também colaborara, do que a independência de uma só das duas Câmaras que integram um desses Poderes.

Por isso, **Seabra Fagundes**, em conferência pronunciada no Instituto dos Advogados de Minas Gerais, em 12-5-1952 (*Rev. Forense*, vol. 144, p. 37) sobre a nova lei do mandado de segurança, mostra que não há objetar com o fantasma da divisão dos poderes “Esta comporta todas as interpenetrações de atribuições, que tenham em vista o equilíbrio do sistema mediante a contenção de um órgão do Estado por outro. Mesmo porque, como faz sentir **Pinto Antunes**, a limitação recíproca dos poderes é a técnica, por excelência, da democracia (*Da Limitação dos Poderes*, 1950, p. 171). Não há maior ingerência do Judiciário no campo doutro poder do Estado que a vulneração

da Lei por inconstitucional. E ocorre sem prejuízo da independência peculiar ao Legislativo, porque sujeita a momento e condição próprios”.

Também já vi se argumentar que caberia ação judicial de perdas e danos, mas não mandado de segurança.

O argumento traduz uma velharia, só admissível ao tempo em que esse instituto não existia.

Dizia-se, então, por exemplo, e era exato, que o Judiciário não reintegrava o funcionário ilegalmente demitido, mas apenas lhe assegurava a indenização das vantagens do cargo, devendo, fora disso, respeitar o ato do outro Poder.

Mas esta é uma concepção caduca, desde a Constituição de 1934.

Hoje, o Judiciário reintegra, está todos os dias reintegrando, e jamais ninguém pôs em dúvida que o possa fazer.

E o mandado de segurança é até meio preventivo, pode servir para paralisar o braço de outro Poder, quando esteja na iminência de praticar ilegalidade violadora de direito líquido e certo.

Está dito expressamente no art. 1º da Lei 1.533, de 31-12-1951, que se concederá o mandado de segurança tanto em favor de quem sofrer violação como em favor de quem tenha **justo receio** de sofrê-la.

E isso é da maior vantagem para a pessoa jurídica de direito público, que fica livre de pesadas indenizações que a prática de ilegalidade acarreta.

Disse eu, num voto recente, ao sustentar que numa democracia não deve caber aos membros de nenhum Poder, nem mesmo aos juizes, o privilégio de poderem praticar atos ilegais sem remédio (era um mandado contra ato judicial): “A diferença de posição entre mim e alguns eminentes colegas é a seguinte: figure-se, por exemplo, que um juiz decreta ilegalmente uma falência. A ilegalidade é manifesta, mas da decisão a lei não dá recurso com efeito suspensivo. Demonstrada a ilegalidade do ato, admito a segurança, enquanto que V. Exa., Sr. Presidente, não a admite. Parece-me que nossas atitudes podem ser comparadas à de dois bombeiros, um que, avisado do incêndio, procura imediatamente apagar as chamas, e outro que, diante de igual aviso, declara: deixe queimar, porque haverá um responsável para pagar o dano. Entendendo mais razoável a atitude de quem evita o dano, se puder evitá-lo, do que a de quem deixa que o dano se consume porque poderá ser ressarcido. Numa democracia, repito, não devemos permitir aos membros de qualquer Poder o privilégio de praticar ilegalidades sem remédio.”

Sou coerente, portanto.

Concluo, assim, quanto à segunda preliminar, pela competência originária do Supremo Tribunal Federal, para conhecer do mandado de segurança contra ato da Câmara.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa: Sr. Presidente, evidentemente, cabe ao Supremo Tribunal o julgamento do presente mandado de segurança, em face do que dispõe o art., 101, I, letra *i*, da Constituição, porque através da Mesa da Câmara é que o ato teve execução.

Estou de acordo com o eminente Ministro Relator, quanto à competência do Supremo Tribunal.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Nelson Hungria: Sr. Presidente, se, dos atos da Mesa da Câmara dos Deputados, em razão do seu alto grau hierárquico, cabe mandado de segurança para o Supremo Tribunal, com maioria de razão há de caber mandado de segurança das resoluções político-administrativas dessa Casa do Legislativo.

Por outro lado, não se poderia admitir o desconchavo que, dos atos da Mesa da Câmara, coubesse mandado requerido diretamente ao Supremo Tribunal, enquanto no tocante às resoluções da própria Câmara o *writ* devesse ser importado à primeira instância.

Nem há dizer-se que, por interpretação, a Constituição isenta as resoluções político-administrativas da Câmara à censura do Poder Judiciário. Não. O que a Constituição estabeleceu foi a igualdade dos três Poderes; não há superioridade de nenhum sobre os outros, o ao Poder Judiciário se atribui a função controladora, em face da Constituição e das leis, dos dois outros Poderes.

Somente pode defender teoria diversa quem desconhece ou finge desconhecer o nosso regime político, inspirado fundamentalmente no sistema americano. Ponto de vista contrário só é defensável naqueles países, como, por exemplo, na França, em que o Poder Judiciário não passa de **reboque** do Poder Legislativo ou do Poder Executivo.

Estou de pleno acordo com o eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Mário Guimarães: Sr. Presidente, parece-me fora de dúvida a nossa competência para conhecer do mandado de segurança nas condições atuais.

Dir-se-á que o art. 101, I, letra *i*, da Constituição não se refere à Câmara dos Deputados e apenas à sua Mesa. Mas, como há pouco mostrou o eminente Ministro Hahnemann Guimarães, seria contradição entre o art. 141, n. 24, e esse se se entendesse haver autoridade que escape ao mandado de segurança.

O que, naturalmente, dominou no espírito do legislador foi que, quando se trata de ato de uma Câmara de Deputados ou de um Senado, há uma medida de caráter geral, que só se concretiza quando se manifesta através do outro órgão, que será a Mesa da Câmara ou então dos órgãos do Executivo. Por isso, normalmente, os mandados de segurança são dirigidos contra autoridades do Executivo, mesmo quando elas não fazem mais do que cumprir leis inconstitucionais. Seria o mesmo caso da Câmara, que estaria cumprindo uma resolução contrária à Constituição Brasileira.

Não é possível a separação.

Assim, Sr. Presidente, estou também, neste particular, de inteiro acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Sr. Presidente, já antecipei meu voto na preliminar anterior, de acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: Sr. Presidente, acompanho integralmente o voto do eminente Ministro Relator, a cuja fundamentação nada se me enseja acrescentar.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Competência originária do Supremo Tribunal)

O Sr. Ministro Barros Barreto: Sr. Presidente, por força de compreensão e dada a exclusão de qualquer outro órgão do Poder Judiciário, que deva conhecer da segurança em apreço, a competência originária, para o seu julgamento, é do Supremo Tribunal Federal.

VOTO (Segunda Preliminar)
(Indagação sobre se foi lesado direito individual líquido e certo)

O Sr. Ministro Luis Gallotti: O mandado de segurança é requerido pelo Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro, que o impetra no seu interesse e no interesse de associados seus que não menciona.

É muito duvidoso que isso seja possível, mormente em se tratando de mandado de segurança, que supõe a lesão de direito individual.

Dispõe, é certo, o art. 513, letra *a*, da Consolidação das Leis do Trabalho que uma das prerrogativas do sindicato é representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida.

Comentado esse dispositivo, *Cesarino Junior*, na 3ª ed. da sua *Consolidação das Leis do Trabalho*, vol. 2º, p. 80, sustenta que, quanto aos dissídios coletivos, o poder de representação do sindicato é o mais completo possível.

Mas, quanto à representação dos interesses individuais, estabelece distinções.

Em primeiro lugar, a representação é limitada aos **associados**, expressão muito mais restrita do que a referência a toda a **categoria**, visto como a sindicalização não é obrigatória. Assim, sempre que um sindicato pretender agir como representante de determinado empregado ou empresa, deve fazer a prova de que o representado faz parte do seu quadro social.

Cesarino Junior cita sentença de **Castro Nunes**, publicada na *Revista de Crítica Judiciária*, vol. 28, p. 59, com comentário concorde de Lemos **Picanço**.

Essa sentença, confirmada pelo Supremo Tribunal (Recurso em Mandado de Segurança 525), não admitiu que o sindicato possa requerer mandado de segurança para os seus associados, porque só o titular do direito o poderá, nos termos da lei. O direito a amparar há de ser um direito subjetivo do impetrante, dele próprio e não de terceiros.

Dir-se-á, acrescenta a sentença, que o Sindicato, impetrando a medida, age como órgão de defesa da categoria profissional que ele representa, não havendo inconveniente, senão vantagem, a bem da melhor proteção jurídica dos interesses gerais da profissão, em admitir a extensão do remédio a esses casos.

Mas, responde, não está no arbítrio do juiz operar essa ampliação, dados os termos em que a lei disciplina o uso do remédio.

É certo que essa decisão foi proferida em 1938, na vigência do Decreto 24.694, de 12-7-1934, que facultava aos sindicatos representar, perante autoridades administrativas e judiciárias, não só os seus próprios interesses e os dos seus associados, como também os interesses da profissão respectiva.

Mas esse texto equivale ao vigente.

O Professor **Mário Doveali**, no seu *Curso de Derecho Sindical*, 1952, p. 102), em face de texto semelhante da lei argentina (“defender y representar los intereses individuales de cada uno de sus asociados, ante los institutos de prevision, la justicia y toda otra repartición del Estado”) esclarece que não se trata de um **direito** que corresponda à associação, mas de uma **faculdade**, que pode ser exercida unicamente no caso de existir um mandato do interessado. Essa faculdade, acentua, não pode ser confundida, apesar da ambigüidade do texto legislativo, como a representação legal, que corresponde *ope legis* e algumas pessoas no tocante a outras, naturalmente ou legalmente incapazes.

Se bem que radical a opinião de **Doveali**, havemos de reconhecer quanto tem de pertinente, em se tratando de mandado de segurança, atenta a noção básica do instituto.

Ainda que se considere legítima a representação do impetrante, não tenho como líquido e certo o direito que invoca (e tanto mais se impõe este exame quanto o Banco União do Brasil interveio como litisconsorte).

No parecer de **Castro Nunes**, há um fundamento que poderia levar à procedência do pedido, se não se baseasse em ter o insigne Mestre admitido por equívoco que a Resolução da Câmara foi tomada em contrário a preceito do seu Regimento, sem que este fosse previamente alterado.

Argumenta, então, o Mestre que, embora a regra do regimento seja a publicidade, a própria Câmara estatuiria, em seu Regimento (art. 83, § 7º), que não se publicariam informações e documentos oficiais de caráter reservado, e que a Câmara poderia ter abrogado o preceito regimental, observadas as formalidades devidas, mas não adotar, contra ele, uma Resolução.

Ora, pela Resolução n. 210, de 16 de outubro de 1952 (e isso consta da inicial), o § 7º do art. 83 do Regimento passou a ter a seguinte redação (*Diário do Congresso* de 17 de outubro de 1952):

“A publicação de informações e documentos, oficiais ou não, de caráter reservado, dependerá sempre de deliberação do plenário, seguinte requerimento no qual se declarará expressamente se a sessão deverá ser ou não secreta”.

Foi, pois, já na vigência de novo preceito regimental que a Câmara deliberou a publicação impugnada no presente mandado.

Não houve, assim, qualquer violação do Regimento.

A informação do Sr. Presidente da Câmara diz, com razão, que o pedido visa a proteção do segredo, que já o foi e não mais o é, pois amplamente divulgado, na sua maior parte, pela imprensa, e acrescenta que não se restaura segredo desfeito com mandado de segurança.

É notoriamente sabido e foi publicado na imprensa que cópias do relatório do inquérito estiveram inteiras em poder de jornalistas.

Se não as divulgaram por inteiro, foi porque entenderam de não o fazer, sem que nada o impedisse, pois a imprensa não está sujeita à censura prévia (Constituição, art. 141, § 5º).

Poderá o pretendido direito a um segredo assim já quebrado ser contraposto ao direito que tem a Câmara de publicar no seu órgão oficial um inquérito realizado no

Banco do Brasil, cuja divulgação a maioria dos representantes do Povo deliberou, como conveniente aos interesses da Nação?

Não seria isso sujeitar o seu órgão a censura prévia, colocando-o em situação pior que um jornal qualquer?

Não é possível entender assim a Constituição.

Como colocar em posição inferior o jornal do Congresso, se mesmo durante o estado de sítio, quando a imprensa fica sujeita a censura (art. 209, parágrafo único, n. I, da Constituição), ninguém duvida que livre de censura estranha continue a publicidade do Congresso?

Dir-se-á que, em melhor critério de conveniência, se inspiraram os jornalistas que, sem tão altas responsabilidades, entenderam de não publicar o inquérito.

Mas aí a crítica se baseia em razões de conveniência, e sob esse prisma os atos políticos de outros Poderes não podem ser revistos pelo Judiciário.

Se um deputado resolvesse ler o inquérito na tribuna da Câmara, incorporando-o ao seu discurso, não vejo como seria possível ao Judiciário obstar-lhe a publicação ou agirem os interessados contra o deputado, protegido pela inviolabilidade do art. 44 da Lei Magna.

Como admitir, então, possa ficar na dependência de outro Poder a publicação, quando esta resultou da deliberação, não de um deputado, mas da própria Câmara?

Não há, a meu ver, como sobrepor a esse direito constitucional da Câmara o pretendido direito ao sigilo, de natureza privada.

Acolher o presente pedido seria alterar o Supremo Tribunal o Regimento da Câmara em sua redação atual (cit., art. 83, § 7º), para estatuir que ao Supremo Tribunal e não à Câmara cabe deliberar sobre a publicação, no órgão dela, de informações e documentos de caráter reservado.

Não há, pois, direito líquido e certo a amparar.

Mais uma vez se verifica quanta razão teve **Bryce** ao advertir que, nas hipóteses chamadas políticas, dificilmente se pode configurar um direito individual.

O próprio impetrante situa a alegada quebra do sigilo no momento em que um membro da comissão de inquérito deixou que, uma cópia da sindicância fosse compulsada por pessoa estranha, que, abusando criminosamente da confiança, se apropriou do trecho sigiloso, dele extraindo fotocópias, que entregou ao deputado José Bonifácio.

Mas isso diz respeito a uma fase superada do episódio, que não é objeto, nem poderia ser, do presente mandado, pois envolveria controvérsia sobre matéria de fato, que o remédio sumaríssimo não comporta.

Poder-se-á indagar: Se assim é, por que admiti, como Relator, que fosse liminarmente sustada a publicação?

Porque a lei expressamente me dá essa atribuição, mas não a de conceder nem a de negar o mandado de segurança.

E, no caso, tratando-se de segurança contra uma publicação na iminência de ser feita e não sendo irrelevante o fundamento do pedido, se eu indeferisse a medida liminar, estaria na realidade negando desde logo a segurança, pois, quando o Tribunal viesse a julgá-la, já não teria qualquer alcance sua decisão.

Entendi que ao Tribunal, e não a mim sozinho, caberia optar entre a concessão ou a denegação de mandado.

Diante do exposto, indefiro a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa: Sr. Presidente, com relação à ilegitimidade argüida, de o Sindicato impetrar mandado de segurança em nome dos Bancos, parece que a matéria está afastada no plano dos debates, pela intervenção do Banco existente. Pelo menos, com relação a ele, há que se discutir o mandado de segurança.

Quanto ao mérito, também indefiro a segurança impetrada.

O Banco do Brasil tem em posição singular e *sui generis* na economia nacional e a sua irradiação através de outros estabelecimentos de crédito, no gênero, aumenta essa singularidade. O Banco exerce funções e atividades que lhe são delegadas pelo Poder Executivo, umas como concessionário de serviços públicos e outras mesmo sem concessão, como se fosse um órgão do Poder Público, como resulta desta fiscalização da moeda e do crédito.

Ora, não é possível sonegar ao conhecimento da Nação certas atividades que envolvam evidentemente o interesse nacional.

Não é possível que à capa do art. 17 do Código Comercial se possa pretender que o público ignore aquilo que é de seu interesse. Os Bancos honestos, que realizam suas transações dentro da lei, nada têm a recear, e acredito que a Câmara dos Deputados, ou sua Mesa, que devem ter tido sob se vistas esse relatório, não iriam violar flagrantemente a lei, com prejuízo de interesses legítimos.

Na análise a que procedeu o eminente Sr. Ministro Relator, viu-se que muitos dos capítulos do inquérito, que importariam em suposta violação da lei comercial, já estiveram sob as vistas de inúmeras pessoas e muitos deles tiveram até publicidade.

De sorte que, como acentuou o eminente Ministro Relator, é duvidoso que exista ainda alguma coisa a publicar. O direito líquido e certo, como acentuou S. Exa., a meu ver, não existe e, nestas condições, indefiro a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria: Sr. Presidente, entendo que o art. 513, letra *a*, da Consolidação das Leis do Trabalho tem de ser entendido em termos, não podendo ser destacado do seu sistema, do corpo orgânico a que pertence, para ser apreciado em si mesmo, no seu texto isolado.

Os Sindicatos foram criados pela legislação do trabalho e são institutos exclusivos do Direito Trabalhista. Somente gravitam na órbita das relações entre empregadores e empregados, para defesa de interesses, de direitos e garantias assegurados na legislação trabalhista. Fora da esfera trabalhista, eles são coisa nenhuma ou zeros à esquerda. Seu poder de representação sem mandato somente se legitima quando estão em jogo relações de trabalho disciplinadas pela legislação específica.

De outro modo, chegar-se-ia aos maiores despropósitos.

Suponhamos que, amanhã, uma fábrica esteja sob ameaça de despejo: será que um Sindicato de Indústrias poderia intervir no juízo cível, sem mandato, para defender o dono dessa fábrica? Ninguém terá coragem de responder afirmativamente. Ainda mais: em casos de acidente de trabalho, inteiramente à margem da legislação trabalhista, poderiam os Sindicatos intervir no Juízo de Acidentes? Evidentemente, não.

Essa representação especial ou sem mandato, atribuída pela Consolidação Trabalhista, é um *jus singulare*, que tem de ser limitado estritamente à sua finalidade, à sua *ratio*. Não é uma representação *in extensum*, como, por exemplo, aquela que a lei civil atribui aos representantes legais dos incapazes. Não. É uma representação que vigora exclusivamente na esfera e aí se exaure.

É verdade que, à última hora, surgiu um Banco, que se fez individualmente interessado, postulando a posição de litisconsorte; mas é também certo que não demonstrou qual o seu interesse concreto no caso, isto é, o seu interesse pessoal e positivo em vir a juízo e que não se confunde com o interesse genérico, *in abstracto*, da inviolabilidade do sigilo bancário.

Assim, Sr. Presidente, tenho, para mim, que são partes ilegítimas, ilegitimíssimas, quer o Sindicato impetrante, quer o seu extravagante ou sedizente litisconsorte.

Mas, admitamos que assim não seja. Admitamos que o meu ponto de vista seja errôneo, não obstante encontrar apoio na autoridade de Cesarino Junior, um dos mais seguros comentadores da nossa lei trabalhista e que invoca a opinião do próprio Ministro Castro Nunes, que, admitindo agora a legitimidade do impetrante, contradiz sentença que proferiu quando ainda Juiz Federal.

Admitamos que a minha tese é insustentável, e passemos ao mérito da questão.

Precipuamente, Sr. Presidente, o que há a fixar é a extensão da tutela do segredo profissional.

A inviolabilidade do segredo, mesmo o confiado aos chamados confidentes necessários, é de ordem pública eminentemente relativa.

O que a lei veda — e isto foi inteiramente abstraído, o que a lei proíbe é a revelação do segredo por parte do seu depositário, isto é, da pessoa que é obrigada a guardá-lo, em razão de ofício ou profissão. De modo algum a autoridade competente está inibida, em se tratando de um crime, de uma fraude civil ou de uma grave irregularidade administrativa, de investigar e devassar esse segredo, por outros meios ao seu alcance, que não seja a revelação do depositário, que a lei declara até mesmo impedido de depor, ainda que pretendesse fazê-lo.

No caso, trata-se da publicação da cópia de um relatório que teria sido apresentado pela Superintendência da Moeda e do Crédito, a respeito de inquérito sobre operações do Banco do Brasil e ordenado pelo respectivo Presidente, naturalmente de acordo com o Sr. Presidente da República. Essa famosa cópia foi permitida por um dos membros da Comissão encarregada do inquérito, e sua fidelidade não é contestada.

Ora, Sr. Presidente, segredo revelado a terceira pessoa não obrigada a guardá-lo, deixa de ser segredo, “cai na boca do mundo”, “é segredo de Polichinelo”. Não há proteger segredo que já se tornou conhecido de quem não está adstrito a não divulgá-lo.

Pergunto eu: será a Câmara dos Deputados, por acaso, depositária de segredos bancários? Que tem ela com segredos bancários, e segredos que já foram revelados, segredos que, pela inexação funcional de um membro da Comissão Oficial de Inquérito, foram comunicados a um deputado, a um representante da Nação, que levou cópia do relatório à Câmara, como podia tê-la levado a qualquer jornal, sem qualquer dever de sigilo? Disse muito bem o eminente Ministro Relator: se um deputado qualquer lesse, introduzindo-o em discurso proferido na tribuna da Câmara, essa cópia de relatório, é claro que se não poderia impedir sua publicação no *Diário do Congresso*. Por que, então, se há de impedir tal publicação, quando a Câmara expressamente votou no sentido dela?

Sr. Presidente, sabe-se que, perante a Constituição de 46, o Poder Legislativo exerce certa função político-administrativa. O Senado ou a Câmara dos Deputados podem nomear comissões de inquérito, não só para verificação de situações de fato em tal ou qual departamento governamental, como até mesmo para exercer o controle administrativo-financeiro.

A lei que, em 1952, regulou o preceito constitucional, declara que essas comissões tem os mesmos poderes que tem um juiz de instrução criminal, embora não possam decidir como decide o juiz. Todas as diligências a que um juiz criminal pode proce-

der, na conformidade do Código do Processo Penal, lá está na lei, com todas as letras, poderá também a comissão de inquérito praticar, como seja inquirir testemunhas, investigar sobre documentos, ainda os mais secretos, e torná-los públicos, segundo julgar conveniente qualquer das Casas do Congresso. É o mesmo critério da atual Constituição italiana, que, por sua vez, se inspirou nas Constituições alemã e austríaca e nas práticas anglo-americanas. A Comissão de Inquérito, e com maioria de razão a Câmara ou o Senado, poderia exigir a exibição do documento em causa ao próprio Sr. Presidente da República, que não se poderia negar a satisfazer a requisição ou prestar minudentes informações a respeito, embora não estivesse adstrito a dizer das razões por que deixou de dar publicidade ao relatório do inquérito.

Precisamente assim é que se decide nos Estados Unidos, de cujas práticas político-constitucionais somos velhos imitadores.

Na grande República, em torno de um caso rumoroso, de infringência da lei de combate aos trustes, foi exigido certo documento, pelo Senado, ao então Presidente Theodoro Roosevelt, e este, embora negando-se a dar as razões por que deixara de o tirar à luz da publicidade, determinou sua entrega ao Senado.

Ora, se Câmara dos Deputados podia nomear uma comissão de inquérito para investigar o que se passa no Banco do Brasil, que, apesar de ser uma sociedade mista, uma entidade de direito privado, é um delegado de serviços públicos federais, e a maior parte do seu capital é contribuição do Tesouro Nacional, por que não pode ela utilizar-se do documento, embora obtido por meios irregulares e dar-lhe publicidade, como poderia dar, se o tivesse obtido pelos meios oficiais?

O que a lei proíbe — e é preciso insistir nisso — é a revelação, a comunicação do segredo por parte de quem é obrigado a guardá-lo. Terceiro, estranho ao segredo, não adstrito à sua guarda, não tem que ser chamado aos Tribunais porque pretenda divulgá-lo.

Não está aqui em jogo coisa secreta que continue tal. O de que se trata é de um relatório que indefinido número de pessoas já conhece e de que até a imprensa já deu trechos extensos.

A Câmara dos Deputados entende que é do interesse público que o documento, já excluído da proteção do sigilo, seja publicado. Nem se invoque interesse bancário e, por acréscimo, interesse de capitais estrangeiros que imigram para o Brasil. Não há, aliás, país do mundo civilizado que algum dia tenha sobreposto o interesse do sigilo bancário acima do interesse nacional. Na França, a cujos modelos também estamos constantemente a ajustar-nos, não se vacilou, quando foi do escandaloso caso do Banco Oustric, em determinar a devassa mais completa em torno desse estabelecimento apurando-se que até Ministros de Estado — como o Garde Sclau Peret — eram estipendiados por esse Banco, para fazer “vistas grossas” sobre suas atividades escusas; e tudo se publicou e se expôs à plena luz do sol, porque muito acima do interesse comercial dos Bancos está o interesse da Nação.

Jamais se ouviu dizer que o segredo profissional pudesse encobrir crimes ou atividades administrativas ilícitas. Não é indevassável segredo algum, desde que, atrás dele, ou no seu bojo, haja um ilícito penal, ou civil, ou um ilícito administrativo. O que não se pode é obrigar o depositário do segredo a revelá-lo. O mais, é permitido. A autoridade competente pode fazer todas as devassas, preceder às investigações, as mais minuciosas, para apurar a existência e autoria do ilícito penal, civil ou administrativo.

Cumprir notar que, em torno do relatório em questão, por isso mesmo que não é conhecido na sua íntegra, estão se tecendo lendas e fantasias, e é preciso, por mais essa razão, que a verdade apareça em toda a sua plenitude. É do interesse daqueles mesmos que estão nele envolvidos que a verdade surja, para que se possam fixar responsabilidades a quem caibam, joeirando-as entre o que se pode levar à conta de toleráveis aventuras bancárias e o que constitua positivamente ilicitudes puníveis.

Estou, assim, Sr. Presidente, de pleno acordo com o eminente Sr. Ministro Relator. A conhecer do mandado, não hesito em denegá-lo.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães: Sr. Presidente, a matéria está esgotada. Não mais comporta o assunto largas dissertações. Tudo ficou brilhantemente esclarecido no voto do Sr. Relator e dos eminentes Ministros que se pronunciaram. É inconteste terem os banqueiros obrigações de manter secretos os negócios com seus clientes e o direito de eximir-se a qualquer revelação. Não é, porém, nem um direito, nem obrigação sem limites. Sofrem restrições, uma e outro. No próprio campo do Direito Comercial, admite-se como lícito a prática de permuta, dos bancos entre si, de informações sobre idoneidade de pessoas.

Pierre Gulphe o acentua e a louva:

“Les renseignements bancaires dans ce domaine, apportent en affet, un élément de moralité aqui est lein d’être négligeable. Les indications fournies par une banque pouvent contribuer efficacement á assainir le cadre des opérations commerciales, en révélant, notamment, la véritable personnalité de certains. Elles sont susceptibles, le cas échéant, de permettre l’identification d’aventuriers”. “Le Secret professionnel du Banquier”, *Rev. Trimestrielle de Droit Commercial*, vol. 1948, p.

No domínio do Direito Público já a matéria foi desenvolvida pelo nosso eminente colega Ministro Nelson Hungria. A Justiça, na investigação dos crimes, tem direito de romper o segredo profissional.

Acima dos interesses privados, diz A. Saker: *Du secret professionnel du Banquier*: “(...) qui trouvent une sauvegarde équitable dans le secret des affaires de banque, se trouve placé l’intérêt de la justice qui, dans l’exercice de sa haute fonction sociale, cherche á s’éclairer sur tous les faits, secrets ou non, dont la connaissance lui est nécessaire, soit pour réprimer les troubles sociaux, tels que délits et crimes, soit pour empêcher, dans les conflits entre individus, tout empiètement sur les droits que la loi protège” — p. 32.

No caso, não se formou um processo perante a Justiça. Mas há um procedimento similar: fortes acusações foram levadas ao plenário da Câmara, que está, ou deve estar investigando. Apontam-se, senão crimes, pelo menos faltas muito graves perpetradas sob a égide desse nosso estabelecimento bancário. É preciso que a Nação venha a saber, através de amplo debate, o que de verdade ou de falso existe nessas acusações, a fim de que sejam conhecidos e punidos os culpados ou desmascarados os caluniadores.

O interesse particular do sigilo tem que ceder ante os motivos de ordem pública, que aconselham a divulgação do inquérito. Em face do que já foi dito, e ainda se não apurou, para um ambiente de desconfiança contra todos os homens públicos. Lucra, com isso, a demagogia. Abala-se a fé nas instituições. Não se sabe quem é o inocente, quem o criminoso. É preciso que a nuvem se desfça. O decoro do Brasil, o bom nome dos governantes, o próprio crédito bancário assim o exige. Eu não hesito, pois, em denegar a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Sr. Presidente, considero parte ilegítima o Sindicato dos Bancos, do Rio do Janeiro, para que exerça a representação legal dos Bancos nesta causa. O art. 513, letra a, da Consolidação das Leis do Trabalho, evidentemente, lhe dá representação legal, como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro

Nelson Hungria, em questões relativas ao Direito do Trabalho. Isso resulta, até hoje, da disposição do art. 159 da Constituição, no qual se fala em representação legal em matérias da legislação do trabalho. Pode o Sindicato ter representação voluntária, mas representação legal tem-na ele apenas no que se refere às questões do Direito do Trabalho. Todavia, esta deficiência de legitimidade, a meu ver, ficou suprida com a intervenção do Banco União do Brasil no caso, banco que é nele diretamente interessado. Sendo assim, resta-me apreciar o mérito.

Dão-se, como fundamentos do pedido, a violação do disposto nos artigos 17 e 18 do Código Comercial; a violação do caráter confidencial, que têm as informações prestadas pelos Bancos à Superintendência da Moeda e do Crédito; e a violação do segredo da correspondência, assegurado no art. 143 § 6º, da Constituição.

Não me parece que seja possível negar a vigência desses dispositivos, embora os dos artigos 17 e 18 do Código Comercial estejam sofrendo cada vez maiores exceções, principalmente em matéria fiscal. Mas não é possível invocar o regime de confidência para proteger a revelação de irregularidades verificadas, segundo o inquérito feito, no Banco do Brasil, que é sociedade de economia mista.

O Sr. Ministro Nelson Hungria: A lei que regula as sociedades anônimas permite que se devasse a respectiva escrita em caso de irregularidades que nelas se verifiquem.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Não é possível que esse segredo seja invocado para que impeça a verificação de irregularidades nas operações do Banco do Brasil, dada a natureza deste estabelecimento. Não é possível que o regime de sigilo que merecem as operações dos Bancos interessados se oponha à revelação dessas irregularidades apuradas no Banco do Brasil, segundo o inquérito.

Além disso, como bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, esse segredo já está revelado, não existe mais. Não há alcance prático para o mandado de segurança ora requerido, que denego.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: Sr. Presidente, atenho-me ao conhecimento do pedido, em face da solicitação de *litis consortis*. Fora desta situação, não seria caso de conhecer do pedido porque se trata de Sindicato, sem qualidade legal para estar em juízo na postulação da presente medida de segurança.

Tratando-se de medida de segurança, é, assim, indispensável examinar se o requerente tem direito subjetivo para trazê-lo sob aquele resguardo, traduzindo-se em direito líquido e certo.

O inquérito de que se trata foi mandado instaurar pelo Sr. Presidente da República. S. Exa., por ato de vontade própria, retendo essa investigação, sem lhe dar o destino traçado na lei, mantém a opinião pública sob inquietação permanente, de sorte que, para dar remate à mesma, a uma crise tão grave, se invoca, nesta altura, a autoridade do mais alto Tribunal do País, no sentido de decidir se o plenário da Câmara, especificamente, terá deliberado na esfera das suas atribuições constitucionais, determinando a publicação do inquérito.

Perante a Nação não há segredos que possam ser encobertos por qualquer determinação que seja. Não há interesse de quem quer que seja que possa sobrepor-se ao permanente interesse da Nação. O Poder Legislativo está agindo na sua esfera específica, legítima; e com o alto senso da conveniência pública que se traduz na publicação desse inquérito. Isto é, a Câmara dos Deputados está dando o exemplo de correção perante o País, perante o povo. O povo tem direito à verdade, ao povo não se fala com evasivas, nem com mentiras. Ao povo diz-se a verdade, que é o conteúdo da conveniência pública.

Ora, este Tribunal já examinou, e creio que por unanimidade repeliu, a tese do sigilo bancário a pretexto de encobrir fatos criminosos. Julgamos o mandado de segurança n. 1.047, de que fui Relator. Tratava-se de um Banco da cidade de São Paulo, que, acobertado ao pretenso sigilo bancário, se negava arbitrariamente a ministrar informações pedidas por ilustre juiz de direito. Esse magistrado, de boa raça, impõe ao Banco que, no prazo determinado, ministrasse as informações, sob as penas da lei. Daí, surgiu um mandado de segurança, que afinal denegamos, apurando que o Código Penal vigente, expressamente, determina que só se guarde sigilo sobre questões que venham ao conhecimento do indivíduo em virtude da profissão que exerce, profissão que lhe imponha o resguardo do segredo, mas que, sempre que haja justa causa em ministrar a informação, ninguém, seja quem for, pode eximir-se à obrigação legal.

Na hipótese, surge determinado Banco e impetra contra o ato do plenário da Câmara dos Deputados a medida de segurança, alegando que esta fere o sigilo bancário. Já S. Exa. o eminente Sr. Ministro Relator, em seu brilhante voto, esgotou a matéria. Mostraram S. Exa. e os eminentes colegas que o acompanharam ser o pedido escudado exclusivamente no sigilo bancário, e, assim, destituído do menor fundamento. É de indagar, pois, onde o direito subjetivo líquido e certo desse estabelecimento bancário no sentido de impedir a publicação do inquérito, quando, segundo as palavras de informação do ilustre Secretário da Câmara dos Deputados, não está esse estabelecimento envolvido no inquérito. Nele estarão envolvidas, segundo consta, até altas autoridades que geriram os interesses do País na administração que antecedeu a atual; Ministros de Estado, o próprio Presidente da República poderiam ser responsabilizados. São questões contidas no âmago do inquérito, mas que interessam, não a esse Banco, e sim a pessoas que por ele sejam arrastadas como responsáveis por atos que praticaram, de malversação dos dinheiros públicos a cargo da administração do Banco do Brasil. Não há, pois, a menor demonstração de direito líquido e certo por parte do estabelecimento citado, postulante da medida.

Antes de terminar, Sr. Presidente, quero, não como Ministro do Supremo Tribunal Federal, mas como cidadão, louvar o ato honrado, digno e corajoso da Câmara dos Deputados.

Indefiro o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: Sr. Presidente, acompanho os eminentes colegas e acolho, também, por legítima, a representação do Sindicato dos Bancos, para ajuizar o presente mandado de segurança.

Mérito:

A medida ordenada pela Mesa da Câmara dos Deputados, por deliberação do plenário, não está sujeita à fiscalização do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, na espécie, de uma providência privativa — política e administrativa — da atividade parlamentar, assentada em dispositivo regimental (art. 83, § 7º), alterado pela Resolução n. 210, de 16 de outubro de 1952.

Por sem dúvida, não houve excesso de atribuições de um dos ramos do Poder Legislativo, que importasse em lesão direta e imediata a um direito individual, apenas, porque violaria, em tese, o sigilo bancário, com graves conseqüências para terceiros.

Dita deliberação não é flagrantemente contrária a interesse patrimonial, legalmente constituído, quando, então, comportaria a intervenção do Poder Judiciário.

Carecendo, pois, de liquidez e certeza o direito apregoado, indefiro a segurança, nos termos do voto brilhante do eminente Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 1.959/DF — Relator: O Sr. Ministro Luiz Gallotti. Impetrante: Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados.

Decisão: Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Rejeitadas as preliminares de incompetência do Poder Judiciário para conhecer do pedido e, originariamente, por este Supremo Tribunal, denegaram a segurança, unanimemente.*

Impedidos os Ministros Rocha Lagôa, Lafayette de Andrada e Orosimbo Nonato. Deixou de comparecer o Exmo. Ministro Edgard Costa, por se achar afastado em exercício do Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Ministro Afranio Costa.

Brasília, 23 de janeiro de 1953 — Otacílio Pinheiro, Subsecretário.

QUESTÃO DE ORDEM NA RECLAMAÇÃO 2.066 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Sydney Sanches

Reclamante: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio de Janeiro — Reclamado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI do Futebol

— *Direito Constitucional, Penal e Processual Penal.*

Reclamação contra atos de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Futebol.

1. A Reclamação, de que cuidam os artigos 102, I, I, da CF, 13 da Lei n. 8.038, de 28-5-1990, e 156 do RISTF, pressupõe a existência de processo judicial, no qual um órgão do Poder Judiciário esteja usurpando competência do Supremo Tribunal Federal ou desrespeitando a autoridade de suas decisões.

2. Não é o caso de atos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, sujeitos a outra forma de controle jurisdicional.

3. Questão de ordem que se resolve com o não-conhecimento da Reclamação.

4. Plenário. Decisão unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem, em não conhecer da reclamação. Ausentes, justificadamente, a Ministra *Ellen Gracie* e os Ministros *Maurício Corrêa*, *Carlos Velloso* e *Celso de Mello*. Presidiu o julgamento, sem voto, o Ministro *Marco Aurélio*.

Brasília, 19 de agosto de 2002 — Marco Aurélio, Presidente — Sydney Sanches, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: 1. O ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. **Wagner Natal Batista**, em parecer aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral, Dr. **Geraldo Brindeiro**, resumiu, nestes termos, a presente Reclamação (fls. 38/39):

“Trata-se de reclamação oferecida pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio de Janeiro, por meio dos advogados José Carlos Peixoto Guimarães e José Peixoto Guimarães Neto, contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI do Futebol e outro, com fulcro nos artigos 156 e seguintes do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Segundo o reclamante, foi concedida, em parte, o pedido de liminar no *habeas corpus* n. 81338, em favor do paciente Antônio Augusto Dunshee de Abranches, pelo nobre Ministro Sydney Sanches, ‘para assegurar o paciente o direito de só responder as perguntas que não importem em violação de sigilo profissional ou tenha o sentido de obter auto-incriminação.’

Alegam que as informações prestadas pela autoridade coatora, em sede do *writ* supramencionado, não corresponde a verdade, pois houve constrangimento ao paciente, a medida que a CPI impediu que Antônio Augusto Dunshee de Abranches fosse assistido por um representante da OAB-DF, ofendeu o paciente em plenário e, no relatório final, determinou a remessa dos autos ao Ministério Público por entender ter o paciente cometido o delito de falso testemunho.

O impetrante busca que a presente reclamação seja acolhida, para o fim de cassar a conclusão da CPI do Futebol, que imputou ao paciente a prática do crime de falso testemunho.”

2. Em seguida, opinou pelo não-conhecimento da Reclamação, ficando o pronunciamento sintetizado na ementa de fl. 38, *in verbis*:

“Reclamação contra relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito. Inexistência de Ato Jurisdicional. Parecer pelo não conhecimento.”

3. Trago, então, os autos à consideração do E. Plenário, para o exame dessa Questão de Ordem (art. 21, III, do RISTF).

É o Relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Relator): 1. Este o teor do parecer do Ministério Público Federal, nas partes dedicadas à fundamentação e à conclusão (fl. 39/43):

“Para que seja cabível a reclamação, estabelecida nos artigos 156 a 162 do RISTF, pressupõe a existência de processo judicial em curso, o qual esteja desrespeitando a competência do Supremo Tribunal Federal ou a autoridade de suas decisões.

Esta conclusão pode ser observada pela simples leitura dos seguintes dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal:

“Art 158. O Relator poderá determinar a *suspensão do curso do processo* em que se tenha verificado o ato reclamado, ou a *remessa dos respectivos autos ao Tribunal*.

(...)

Art. 161. Julgando procedente a reclamação, o Plenário poderá:

I – *avocar o conhecimento do processo* em que se verifique usurpação de sua competência;

II – ordenar que lhe sejam remetidos, com urgência, *os autos do recurso* para ele interposto;

III – *cassar decisão exorbitante* de seu julgado, ou determinar medida adequada à observância de sua jurisdição.” (destaques nossos)

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas não se tratam de órgãos jurisdicionais, no sentido de instituição responsável pela aplicação da lei para a resolução dos conflitos de interesses.

As suas conclusões não possuem eficácia jurídica, tanto que, se for o caso, estas deverão ser remetidas para o Ministério Público para que sejam promovidas as responsabilidades civis e criminais.

Desta forma, como o ato impugnado encontra-se circunscrito no âmbito de atuação da CPI e não de qualquer órgão judiciário, não se pode vislumbrar que a conclusão constante no relatório final desta Comissão possa ter usurpado a competência da Suprema Corte.

Mutatis mutandis, a título de ilustração segue o entendimento jurisprudencial:

“Ementa: – Direito Constitucional, Administrativo, Penal e Processual Penal. Inquérito civil, para apuração de atos de improbidade administrativa, atribuídos a Deputado Federal. Habeas corpus impetrado junto ao STF, com alegação de usurpação de sua competência. Parecer pela conversão em reclamação: desacolhimento. 1. A Reclamação, de que cuidam os artigos 156 a 162 do RISTF, pressupõe a existência de processo judicial, no qual um órgão Judiciário esteja usurpando competência do Supremo Tribunal Federal ou desrespeitando a autoridade de suas decisões. 2. No caso, o ato dos Promotores de Justiça, impugnado na impetração, é um inquérito Civil instaurado pela Promotoria de Justiça da Comarca de Londrina, com base no inc. III do art. 129 da Constituição Federal e do art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/85. 3. Estando o ato impugnado circunscrito ao âmbito de atuação do Ministério Público — e não de qualquer órgão judiciário — não se pode admitir, nem mesmo em tese, que algum órgão judiciário esteja usurpando a competência do Supremo Tribunal Federal ou desrespeitando a autoridade de suas decisões, o que afasta a possibilidade de Reclamação. 4. E não há, no Inquérito Civil em questão, qualquer lesão ou ameaça de lesão à liberdade de locomoção do paciente, o que também exclui o cabimento de HC 5. Pedido não conhecido, seja como Habeas corpus, seja como Reclamação.” (HC-80112/PR, Relator(a): Min. Sydney Sanches, DJ 17-11-00) (destaques nossos).

Outrossim, ainda que fosse possível o conhecimento da reclamação, a mesma não seria procedente.

O fato da conclusão exarada pela CPI do futebol ter sido pelo oferecimento da denúncia contra o advogado Antônio Augusto Dunshee de Abranches pela prática do delito de falso testemunho, não significa que a decisão liminar no HC n. 81333 (“para assegurar o paciente o direito de só responder as perguntas que não importem em violação de sigilo profissional ou tenha o sentido de obter auto-incriminação.”) tenha sido desobedecida, pois o paciente não foi coagido a falar sobre qualquer assunto. Respondidas as questões evidentemente caberiam ser apreciadas pelos membros da Comissão.

Com estas considerações, opina o Ministério do Público Federal pelo não conhecimento da reclamação.”

2. Acolho o parecer.

E resolvo a Questão de Ordem, não conhecendo da Reclamação.

EXTRATO DA ATA

Rcl 2.066-QO/RJ — Relator: Ministro Sydney Sanches. Reclamante: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio de Janeiro (Advogados: José Carlos Peixoto Guimarães e outro. Reclamado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI do Futebol

Decisão: O Tribunal, resolvendo questão de ordem, não conheceu da reclamação. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, a Ministra Ellen Gracie e os Ministros Maurício Corrêa, Carlos Velloso e Celso de Mello. Presidiu o julgamento, sem voto, o Ministro Marco Aurélio.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão, Nelson Jobim e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 19 de agosto de 2002 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

JURISPRUDÊNCIA CRIMINAL

Publicação de discursos parlamentares na vigência do estado de sítio

HABEAS CORPUS 3.536

As imunidades parlamentares estabelecidas no art. 19 da Constituição da República asseguram ao senador da República publicar os seus discursos proferidos no Parlamento, pela imprensa, onde, quando e como lhe convier.

N. 3.536 — Vistos, expostos e discutidos os presentes autos de petição de *habeas corpus*, em que é impetrante e paciente o cidadão senador Ruy Barbosa;

Alega o impetrante: que, fundado no art. 72, § 22, da Constituição da República, vem impetrar a garantia do *habeas corpus* a fim de poder exercer um dos direitos essenciais e desempenhar um dos principais deveres que lhe tocam por força de seu cargo de senador da República;

Que, tendo pronunciado na sessão de 4 do corrente, no Senado, um discurso de protesto contra o ato do Governo da União, que, infringindo preceitos constitucionais, prorrogou por seis meses o estado de sítio, decretando assim essa medida por toda a sessão anual do Congresso Legislativo, forneceu uma cópia datilográfica da oração que acabava de proferir ao *Imparcial*, folha que se estampa nesta cidade, para ser dado a público nesse jornal e a outros que dela solicitassem provas impressas; mas o 1º delegado auxiliar da Polícia desta cidade, em nome de seu chefe, Dr. Francisco Valladares, declarou ao Sr. Eduardo Macedo Soares, redator de *O Imparcial*, que essa autoridade proíbe a publicação dos debates do Congresso Nacional, que condena à clausura ou reduz aos limites mesquinhos da publicidade oficial, inacessível ao povo, atenta contra os direitos não só do Poder Legislativo, mas também de cada um de seus membros, deputados ou senadores.

E, considerando que o estado de sítio, nos termos em que está instituído no art. 80 da Constituição da República, com os seus limites traçados no § 2º, n. 1 e 2, do mesmo artigo, *ex vi* do art. 19 da mesma Constituição, é inviolável por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato, sem atentar contra o preceito constitucional

do art. 15, que declara “harmônicos e independentes entre si, como órgãos da soberania nacional, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Considerando que o senador, como representante da soberania nacional, está, na sua qualidade, isento da ação do Poder Executivo, embora no estado de sítio, sob pena de admitir-se uma restrição, uma fiscalização, uma ascendência deste Poder contra o outro, com manifesto sacrifício do preceito imperativo do citado art. 13, que instituiu três Poderes políticos, independentes e harmônicos entre si, o que é de alta sabedoria e previdência para o equilíbrio do régimen político da federação brasileira;

Considerando que o constrangimento ou a coação de um deputado ou senador no exercício de seu mandato concedido pela soberania nacional, partindo de poder público, incide evidentemente na hipótese do art. 72, § 22, da Constituição da República, que manda conceder *habeas corpus* “sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou abuso de poder;

Considerando que o fato de que se queixa o senador impetrante do presente *habeas corpus* “de se achar privado de publicar os seus discursos na imprensa, fora do *Diário Oficial*”, por ato do chefe de Polícia desta cidade, importa em manifesta restrição à sua liberdade de representante da Nação, porque o seu mandato deve ser cumprido em sessões públicas do Parlamento (art. 18 da Constituição), em discursos, pela palavra falada para a Nação que ele representa;

Considerando que, neste régimen político, a publicidade dos debates do Parlamento é da sua essência, porque todos os poderes políticos surgem da Nação no exercício de sua soberania, e ela, como comitente do mandato, precisa saber como agem seus representantes;

Considerando finalmente que a publicação dos discursos, restrita à imprensa oficial sob a fiscalização do Executivo, anula a publicidade;

Acordam, por esses fundamentos, conceder a ordem impetrada, para que seja o impetrante, senador Ruy Barbosa, assegurado no seu direito constitucional de publicar os seus discursos proferidos no Senado, pela imprensa, onde, como e quando lhe convier.

Supremo Tribunal Federal, 6 de maio de 1914. — H. do Espírito Santo, Presidente. — Oliveira Ribeiro, Relator. — M. Murinho. — Canuto Saraiva. — Leoni Ramos. — Sebastião de Lacerda. — Pedro Lessa. Estando os jornalistas que querem publicar os discursos do Congresso ameaçados de coação ilegal à sua liberdade individual, o caso evidentemente é de *habeas corpus*. — G. Natal. — André Cavalcanti. — J. L. Coelho e Campos, vencido na preliminar. — Pedro Mibielli: — Preliminarmente não tomei conhecimento do recurso, porque a espécie não comporta o recurso extraordinário do *habeas corpus*, adstrito a assegurar a liberdade individual, conforme tenho sempre entendido.

Vencido na preliminar, concedo a ordem impetrada, mas tão somente para que se declare que, na censura da imprensa que julgo constitucional, na vigência do estado de sítio, não se compreende a dos atos emanados do Congresso Legislativo e dos discursos proferidos pelos senadores e deputados no recinto das respectivas Câmaras.

A censura, na espécie, importaria em grave embaraço do livre exercício de um dos órgãos do aparelho governamental e em uma restrição ao exercício do mandato legislativo, repelida, aliás, categoricamente, em termos preciosos e claros, pelo art. 19 da Constituição da República.

O estado de sítio, a interdição temporária de certas garantias individuais, visa exclusivamente assegurar, com eficácia e com medidas prontas e extraordinárias, o livre funcionamento dos órgãos do aparelho governamental, legitimamente constituídos, ameaçados de eminente perigo em seu exercício por uma comoção interna, como na espécie.

Neste ponto de vista constitucional, as medidas tomadas durante o estado de sítio, no intuito de impedir ou reprimir a comoção interna, não podem ser restritivas das prerrogativas dos poderes políticos constitucionais (art. 15 da Constituição da República) e nem atingir os privilégios que, em virtude da função, são conferidos a cada um dos seus órgãos, porque do contrário o estado de sítio não corresponderia aos seus fins.

Seria antes um fator de embaraço do funcionamento dos Poderes Constitucionais do que um meio extraordinário de lhes assegurar a integridade. — Godofredo Cunha, vencido. Não tomei conhecimento do presente pedido de *habeas corpus*, por entender que este não é o remédio hábil para corrigir ou reparar o mal de que se queixa o impetrante.

O preceito do art. 72, § 22, da Constituição deve ser interpretado em termos e não com a generalidade que a maioria lhe empresta.

É essa a opinião de Lúcio de Mendonça, Conselheiro Lafayette, Hwrd, Kent, Rossi, Blackstone e outros, os quais provam que o *habeas corpus* é destinado tão somente a proteger a liberdade pessoal, isto é, o poder de franca locomoção: *personal liberty is the power of unrestrained locomotion*.

Este artigo, pela expressão **indivíduo**, circunscreve a disposição à pessoa física. Na hipótese, por exemplo, do art. 80, § 2º, da lei fundamental, só as pessoas físicas podem ser presas e desterradas, e não as morais, por não serem suscetíveis de prisão ou desterro.

O impetrante e paciente não está coagido em sua liberdade nem ameaçado de constrangimento ilegal com relação à sua pessoa.

Para conseguir a publicação de seus discursos parlamentares em todos os jornais desta cidade, discursos já publicados no órgão oficial do Congresso Nacional, o *habeas corpus* é, a meu ver, meio inteiramente idôneo.

De meritis, neguei o *habeas corpus* por entender que, na vigência do estado de sítio, o Poder Executivo pode prender e desterrar tanto deputados como senadores, desde que perturbem a ordem pública, pois o art. 80, § 2º, da Constituição não excluiu da prisão e detenção as pessoas que têm mandato legislativo.

Não criou uma isenção, uma imunidade, um privilégio, que seria odioso para uma determinada classe, para os membros do Congresso Nacional.

O Poder Legislativo já reconheceu que o sítio suspende as imunidades parlamentares.

O Supremo Tribunal não tem absolutamente competência para criar uma restrição que não está expressa na Constituição.

Nos Estados Unidos da América do Norte, os membros do Poder Legislativo não têm absoluta imunidade, pois podem ser presos por traição, felonias ou perturbação da ordem pública (Constituição Americana, art. 1º, § VI, n. 1).

Pela nossa Constituição, os deputados e os senadores podem também ser presos nos tempos normais no caso de flagrância em crime inafiançável (Constituição, art. 20).

Se um senador ou um deputado abandona a tribuna do Parlamento para pregar a revolta ou a revolução, equipara-se, nivela-se a qualquer cidadão, despe-se voluntariamente de suas imunidades, que são inerentes à função. Não se compreende que os que assim procedem sejam juizes em causa própria, juizes e partes ao mesmo tempo. *Salus populi suprema lex esto*.

O estado de sítio, medida de salvação pública, seria completamente inútil se permitisse aos membros do Legislativo a imunidade de subverter a ordem pública.

O Congresso Nacional é o único juiz da declaração ou decretação do sítio pelo Governo Federal.

O Poder Judiciário não pode intervir nas funções governamentais ou políticas do Presidente da República. Só ao Legislativo compete aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Poder Executivo.

“A atribuição de aprovar a declaração do estado de sítio, disse João Barbalho, na sessão do Senado de 1º de junho de 1895, independe da aprovação dos atos do governo e tem por escopo verificar se as condições constitucionais para a decretação do estado de sítio se tenham realmente dado, ou, por outra, se houve realmente motivo para ser decretado o sítio pelo Poder Executivo, mas não visa o exame e apreciação dos atos praticados pelas autoridades durante o sítio.” Salvas as restrições quanto às pessoas, nada inibe o governo de suspender outras garantias, como a da liberdade de imprensa. Tanto o Legislativo como o Executivo podem suspendê-la.

O poder excepcional do governo em matéria de intervenção, como em matéria de estado de sítio, exercido sob o exame imediato do Poder Legislativo, escapa à intromissão judicial.

O governo nesses casos representa o Parlamento.

A substituição condicional do segundo pelo primeiro resulta da necessidade de assegurar prontamente a defesa interior ou a ordem material da Nação.

Tratando-se, por conseguinte, de ato político ou governamental do Executivo, do qual é único juiz o Legislativo, não tomei conhecimento do pedido, mas, obrigado a pronunciar-me *de meritis*, pelo voto da maioria, neguei o *habeas corpus*.

MANDADO DE SEGURANÇA 22.494—DF

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Impetrantes: Antonio Carlos Valadares e outros — Impetrada: Mesa Diretora do Senado Federal

Mandado de Segurança contra ato do Senado Federal. Provimento de Questão de Ordem, em grau de recurso para o Plenário, para arquivamento do Requerimento n. 198/96, que propõe a criação da chamada “CPI dos Bancos”, por falta de indicação do fato determinado a ser apurado (CF, art. 58, § 3º) e do limite das despesas a serem realizadas (RI-SF, art. 145, § 1º). Preliminares. Inutilidade da Prestação da tutela jurisdicional.

I – Preliminares.

1) Considera-se “ato da Mesa”, para efeito de mandado de segurança (CF, art 102, I, *d*), o provimento de *questão de ordem* pelo Plenário, em grau de recurso interposto contra decisão do Presidente do Senado, eis que, neste caso, o Plenário atua como órgão de 2ª instância das decisões da Mesa Diretora.

2) Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RI-SF (indicação, no requerimento, do *limite das despesas a serem realizadas* pela CPI), por se tratar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário. Precedente: MS n. 22.503-3/DF. Pedido que poderia ser conhecido,

em parte, nos limites do fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição (indicação, no requerimento, do *fato determinado* a ser apurado pela CPI);

Tendo o ato impugnado (provimento de *questão de ordem* que determina arquivar requerimento que propõe criação de CPI) dois fundamentos suficientes (um constitucional e outro regimental) e não podendo a prestação da tutela jurisdicional abranger todos eles, constata-se, de plano, a sua absoluta inutilidade, eis que o ato restaria ileso pelo outro fundamento.

Tanto a doutrina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão não traz proveito aos impetrantes. Aplicação do princípio contido na Súmula 283 e no MS n. 20.498/DF.

2. Mandado de segurança não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do mandado de segurança.

Brasília, 19 de dezembro de 1996 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Antônio Carlos Valadares e outros 16 (dezeses) Senadores impetram mandado de segurança para suspender a eficácia do Ofício n. SF/359/96, de 21-3-96, dirigido pelo Presidente do Senado Federal ao Senador Esperidião Amin, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento n. 198, de 1996, comunicando-lhe a decisão do Plenário que determinou o arquivamento do referido Requerimento, que havia criado a Comissão Parlamentar de Inquérito conhecida como “CPI dos Bancos”; o ofício impugnado está assim redigido, *in verbis* (fl. 248):

“Senhor Presidente

Comunico a V. Ex^a que o Plenário do Senado Federal, na sessão deliberativa ordinária realizada nesta data, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, deu provimento à questão de ordem levantada pelo Senador Hugo Napoleão, sobre o Requerimento n. 198, de 1996, que criou a Comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de apurar responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional, vazada nos seguintes termos:

Sr. Presidente, solicito o arquivamento do Requerimento n. 198, de 1996, por contrariar flagrantemente o art. 58, § 3º, da Constituição Federal e, ainda, a norma contida no art. 145, § 1º, do Regimento Interno.”

2. Os impetrantes esclarecem que, juntamente com outros 12 (doze) Senadores, totalizando 29 (vinte e nove), portanto mais de 1/3 (um terço) dos 81 (oitenta e um) membros da Casa, subscreveram requerimento dirigido ao Presidente do Senado para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a finalidade de apurar responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional, assim redigido, *in verbis* (fl. 136):

“Requeremos a Vossa Excelência, nos termos do parágrafo 3º do art. 58 da Constituição Federal e na forma do artigo 145 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito

composta de 13 membros e igual número de suplentes, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária, destinada a, no prazo de 180 dias, apurar:

A responsabilidade civil e criminal de agentes públicos ou privados do Sistema Financeiro Nacional que, por ação ou omissão possam ter causado prejuízo à União — em especial ao Banco Central do Brasil — e cujos bancos tenham sido atingidos, a partir do ano de 1995, por intervenção ou colocados em regime de administração especial, bem como investigar em profundidade a prática, denunciada pela imprensa, de atividades ilícitas relacionadas com empréstimos e balancetes fictícios, já analisados ou em análise, pelo Banco Central do Brasil e, assim, também, a remessa ilegal de moeda para o exterior.

Requerem, ainda, apurados os fatos, sejam as conclusões da CPI encaminhadas ao Ministério Público para os fins previstos em Lei, assim como a apresentação de sugestões visando a adoção de novos procedimentos legais que impeçam a prática de atos lesivos ao Erário que possam ser praticados por funcionário públicos e demais agentes vinculados ao Sistema Financeiro Nacional.

Sala das Sessões, em 29 de fevereiro de 1996.”

2.1 Esclarecem, também, que o Presidente do Senado admitiu o requerimento e determinou o seu processamento (leitura, numeração e publicação), transcorrendo o prazo regimental sem impugnação, de forma que, segundo entendem, a CPI ficou automaticamente criada, independente de deliberação do Plenário.

2.2 Acrescentam que, depois de designada a maioria (7) dos membros da CPI, sobreveio questão de ordem para arquivar o requerimento, com alegação de duas nulidades por falta de requisitos essenciais à sua validade: **1) inexistência de fato determinado**, como previsto no art. 58, § 3º, da Constituição, e **2) não-estipulação do “limite das despesas a serem realizadas”**, como dispõe a parte final do § 1º do art. 145 do Regimento Interno (fl. 216/229).

2.3 O Presidente do Senado julgou improcedente esta questão de ordem e, em consequência, indeferiu o pedido de arquivamento do Requerimento n. 198/96 (fl. 221).

2.4 Seguiu-se recurso para o Plenário, que foi recebido pelo Presidente, o qual usou a faculdade prevista no art. 408 do Regimento e determinou a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania por se tratar de matéria que envolve interpretação do texto constitucional (fl. 222).

2.5 Este Recurso n. 2, de 1996, foi objeto do Parecer n. 131/96 da Comissão, favorável ao seu acolhimento pelos dois fundamentos (fl. 267v/270v) com a proposta de arquivamento do requerimento n. 198, de 1996, com base no art. 101, § 1º (“inconstitucionalidade e injuridicidade”), do Regimento Interno, o qual foi acolhido pelo Plenário por 48 votos contra 24, com 3 abstenções (fl. 284v); desta forma foi arquivado o mencionado Requerimento, com a conseqüente extinção da CPI.

2.6 Assinalam que a CPI foi instalada imediatamente após a decisão da Comissão, no mesmo recinto, com a maioria de 7 (sete) membros então já indicados e designados, mas antes da sessão deliberativa do Senado.

3. Os impetrantes alegam que são titulares do direito líquido e certo atribuído à minoria para *criar* uma comissão parlamentar de inquérito simplesmente mediante requerimento, o qual não depende de aprovação da maioria da Casa (CF, art. 58, § 3º), sendo esta a razão pela qual sua instalação se constitui em ato jurídico perfeito, eis que cumpridas todas as exigências previstas na Constituição: número de requerentes superior ao necessário (29) e fixação do prazo certo de 180 (cento e oitenta) dias para apurar o fato.

3.1 Quanto à exigência de **fato determinado**, alegam que o requerimento deixa claro que “*deve ser atribuição da comissão criada apurar as responsabilidades civis*

e criminais de quem, vinculado ao Sistema Financeiro Nacional, por ato comissivo ou omissivo, haja, com violação dos princípios constitucionais de legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade e moralidade, dado causa aos prejuízos retro mencionados, para posterior encaminhamento das conclusões ao Ministério Público”, e, quanto ao âmbito das apurações e como devem as mesmas ser processadas, dizem que se deve “perquirir, colher subsídios sobre as causas de prejuízo sofridos pela União, especialmente pelo Banco Central do Brasil, em decorrência de intervenções ou colocação de instituições bancárias em regime de administração especial, a partir do ano de 1995 e, ainda, investigar em profundidade a prática, denunciada pela imprensa, de atividades ilícitas de operações de natureza financeira, particularmente creditícias e cambiais”; acrescentam que a exigência regimental de que as proposições devem ser acompanhadas de justificação foi plenamente atendida e delinham perfeitamente o objeto do inquérito parlamentar, não se tratando, pois, de sindicância impertinente, sem fim preciso, que a Constituição quis evitar.

Ainda sobre o **fato determinado**, dizem que a decisão adversa da Questão de Ordem transformou essa exigência em sinônimos de **particularismo** ou **individualização**, o que não condiz com as finalidades das comissões parlamentares de inquérito; neste diapasão trazem a doutrina de Carlos Maximiliano, segundo a qual *“as comissões visam o interesse geral e à coleta de dados para controle e reforma; não tratam de negócios ou situações individuais, de casos concretos; porquanto estes se incluem na tarefa da Administração e da Justiça.”*

Citam exemplos de muitas outras CPIs que foram instaladas indicando fato genérico, como a “CPI da Corrupção” e a “CPI do Mercado Financeiro Nacional”, o que não ocorre no presente caso.

3.2 Alegam que a formalidade acessória e regimental, que exige seja indicado o **limite de despesas**, não tem o condão de motivar a decretação de nulidade *ex tunc* do requerimento, mesmo porque nenhuma outra CPI instalada no Senado a partir de 1988 fez essa indicação e nem por isso deixaram de ser instaladas; argüem, ainda, nesse sentido, que, se essa indicação fosse essencial, não haveria como ser rejeitada sua fixação, por mais absurda que fosse, em face da plena inoponibilidade à criação dessas Comissões pela maioria, situação que foge da razoabilidade em face das limitações dos recursos orçamentários consignados ao Poder Legislativo.

Ainda sobre a fixação do limite de despesas, dizem que cabe à Mesa Diretora exercer a “administração interna do Senado”, para concluir que, de acordo com o art. 98, I, e com a interpretação sistemática do Regimento Interno do Senado, este limite deve ser fixado em conjunto com a Mesa Diretora, em face do seu controle sobre as disponibilidades orçamentárias.

Concluem dizendo que não cabe aos subscritores do requerimento determinar as despesas a serem realizadas, porquanto nesta ocasião os membros da Comissão ainda não estão designados e nada se pode saber sobre o modo como vão dirigir os trabalhos, a fim de quantificar os recursos necessários.

3.3 Alegam, ainda, que a CPI não será um fator de desestabilização das instituições financeiras, como apregoa a maioria, mas, como elemento da própria ordem jurídica, leva à consolidação do regime democrático e ao aperfeiçoamento da legislação vigente, sem invadir competência de outros órgãos.

Dizem que o Requerimento acolhe a orientação da Suprema Corte norte-americana, quanto aos fins dos inquéritos parlamentares a partir do caso *Mc Grain vs. Daugherty*, de 1927, e está afinado com o poder de polícia da União sobre operações financeiras (CF, art. 21, VII e VIII), bem como supre a mora legislativa em que se encontra o Congresso Nacional em regular, por lei complementar, o art. 192 da Constituição.

Invocam o Magistério de **Nelson Hungria**, **Mário Guimarães** e **Ribeiro da Costa**, quando à supremacia do interesse público sobre o sigilo bancário.

3.4 Os impetrantes entendem que o ato ora impugnado — inicialmente a *questão de ordem* suscitada pelo Senador Hugo Napoleão — **foi equivocadamente admitido e considerado improcedente** pela Mesa Diretora, quando o correto teria sido **não admiti-lo**, porque o momento correto para impugná-lo teria sido imediatamente após a publicação da proposição no Diário do Senado, e não doze dias após, restando tolerada uma deliberação ilícita e violadora de **ato jurídico perfeito** (instalação da CPI). Acrescentam que o Presidente da Mesa, ao dar eficácia à decisão do Plenário que proveu o Recurso n. 2/96 — interposto contra a sua decisão que considerou a **questão de ordem** improcedente —, inviabilizou o regular funcionamento da CPI, ferindo **direito líquido e certo** dos impetrantes.

4. Entendem que esta Corte é competente para processar e julgar o pedido e, neste sentido, respondem previamente a duas questões preliminares: 1^ª) possibilidade de provocação da tutela jurisdicional por não se tratar de matéria *interna corporis* do Legislativo, mas de ofensa a direito líquido e certo constitucionalmente assegurado; e 2^ª) competência originária desta Corte para julgar mandado de segurança contra ato da Mesa Diretora do Senado que dá eficácia a decisão do Plenário daquela Casa. Para tanto, entendem que a hipótese autoriza a incidência da *judicial review*, a que aludiu o Min. **Celso de Mello** no julgamento do MS n. 21.374/DF, Rel. Min. **Moreira Alves**, unânime, *in RTJ* 144/488, e a aplicação do *leading case*, MS n. 1.959, j. em 23-1-53, Rel. Min. **Luiz Gallotti**, em que as mesmas duas preliminares foram enfrentadas e superadas.

5. Pedem seja decretada a nulidade do ato da Mesa que formalizou o arquivamento do Requerimento n. 198/96, ou seja, do Ofício do Presidente da Mesa do Senado dirigido ao Senador Esperidião Amin, comunicando que o Plenário havia dado provimento ao Recurso n. 2, para acolher a *questão de ordem* (fl. 2/38). Juntam documentos (fl. 39/602).

6. Indeferi o pedido de liminar (fl. 606).

7. Vêm aos autos as informações prestadas pelo Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney (fl. 611/615), acompanhadas de documentos (fl. 616/693).

8. Manifesta-se o Procurador Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro: argúi, preliminarmente, a incompetência desta Corte, a teor do que dispõe o art. 102, I, *d*, da Constituição, eis que cabe mandado de segurança contra ato da Mesa do Senado, mas não contra deliberação do Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional; no mérito, opina pelo indeferimento da segurança, em parecer assim fundamentado, *in verbis* (fl. 696/707):

“8. Invoca-se no presente *writ*, por outro lado, direito subjetivo público que adviria de norma constitucional segundo a qual minoria dos membros do Senado poderia criar comissões parlamentares de inquérito para exercer a tarefa constitucional de fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive da administração indireta. A impetração funda-se, assim, em alegada violação de suposto direito dos impetrantes de, na condição de minoria, verem instalada uma CPI por eles requerida, por suporem estar presentes os requisitos constitucionais exigidos para sua instauração.

9. Na verdade, a Constituição não assegura direito aos Impetrantes, mas sim a possibilidade de criação de CPI *por cada uma das Casas do Congresso Nacional*, em conjunto ou separadamente, **mediante requerimento** de um terço dos seus membros. O requerimento em si não basta para a instalação da CPI. É preciso que haja o deferimento, desde que preenchidos os requisitos constitucionais, e a decisão final sobre a matéria é evidentemente do Plenário da Casa do Congresso Nacional onde se pretende instalar a CPI.

10. Trata-se de matéria da *competência exclusiva* do Congresso Nacional a quem compete “*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de*

suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (Constituição Federal, art. 49, inciso X). O Plenário do Senado Federal, pois, é soberano para decidir sobre tal competência exclusiva para fiscalizar e controlar, que pode ser exercida através da criação de comissões parlamentares de inquérito.

11. Esta matéria deve ser incluída, a nosso ver, no âmbito das chamadas “questões políticas”, que não podem ser submetidas ao exame e decisão do Poder Judiciário sob pena de conflito com o Poder Legislativo e violação do princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes (Constituição Federal, art. 2º).

12. A “*political question doctrine*” tem tido versões diferentes desde seu aparecimento no Direito Constitucional Americano. Mas pode ser sintetizada nas expressões: “*Questions of which courts will refuse to take cognizance, or to decide, on account of their purely political character, or because their determination would involve an encroachment upon the executive or legislative powers. A matter of dispute which can be handled more appropriately by another branch of the government is not a ‘justiciable’ matter for the courts*” (*Black’s Law Dictionary, Fifth Edition, West Publishing Co., 1979*). Tal doutrina procura evitar a “judicialização” de questões políticas da competência constitucional exclusiva do Executivo ou do Legislativo e os conflitos resultantes da usurpação. Na hipótese, parece-nos evidente a confrontação do Supremo Tribunal Federal com o Senado Federal se aquele vier a determinar a instalação da CPI, matéria já decidida pelo Plenário daquela Casa do Congresso Nacional no uso de sua competência exclusiva. Não nos parece possível ao Poder Judiciário expedir ordem para que o Poder Legislativo exerça quaisquer de suas funções precípua: legislar e fiscalizar a administração. O Poder Legislativo tem autonomia para decidir sobre a matéria.

13. Em *Baker v. Carr*, caso decidido pela Suprema Corte Americana em 1962, a doutrina das “questões políticas” funda-se no chamado “compromisso constitucional” (“*constitutional commitment*”), pelo qual são constitucionalmente indelegáveis as competências políticas para a solução de questões de Estado ou de Governo. A não “judicialização” baseia-se essencialmente na doutrina da separação dos Poderes. “*The nonjusticiability of a political question is primarily a function of separation of powers*” (369 U.S. 186 (1962)). Jurisprudência semelhante foi adotada no caso *Powell v. McCormack*, decidido em 1969 pela Suprema Corte dos Estados Unidos (395 U.S. 486 (1969)).

14. Outra linha doutrinária e jurisprudencial sobre as “questões políticas” foi adotada pela Suprema Corte Americana no caso *Coleman v. Miller*, decidido em 1939 (307 U.S. 433 (1939)). Levou-se em conta neste caso a natureza de determinados assuntos, cuja configuração política demonstra a incompatibilidade com o controle judicial. Os paradigmas utilizados pelos juízes e tribunais para julgar não são apropriados para tais questões. É a doutrina designada no Direito Constitucional Americano pela expressão “*judicially manageable standards*”.

15. Finalmente, há ainda a escola que considera que a definição do que venham a ser “questões políticas” é essencialmente matéria de discricção judicial (“*judicial discretion*”). Cabe ao Poder Judiciário, segundo tal doutrina, mediante seu prudente exame, recusar-se a conhecer de determinadas questões politicamente controvertidas, potencialmente geradoras de conflitos institucionais e de dificuldades de cumprimento. Como diz o Professor *Gerald Gunther*, da Universidade de Stanford: “*Still another, even more open — ended standard of the doctrine, suggests that the political questions notion is essentially a*

problem of judicial discretion, of prudential judgements that some issues ought not to be decided by the courts because they are too controversial or could produce enforcement problems or other institutional difficulties” (Gerald Gunther, *Constitutional Law — Cases and Materials*, The Foundation Press, Ninth Ed., 1975, p. 1620).

16. Nesta última linha doutrinária, pondera ainda o Professor *Lawrence Tribe* que a despeito do crescimento do âmbito de atuação do Poder Judiciário, as Constituições continuam sendo fundamentalmente documentos democráticos, abertos a interpretações distintas segundo os limites dos valores que inspiram as normas constitucionais e o complexo processo político por elas criado. Tal processo político, segundo o importante constitucionalista americano, em diferentes ocasiões, dá a última palavra no debate constitucional à Suprema Corte, ao Congresso, ao Presidente ou aos Estados. Nas suas próprias palavras: “(...) *despite the growth of federal judicial power, the Constitutions remains a fundamentally democratic documenta, open to competing interpretations limited only by the values which inform the Constitution’s provisions themselves, and by the complex political process that Constitution creates — a process which on various occasions gives the Supreme Court, Congress, The President, or the states, the last word in constitutional debate*” (Lawrence H. Tribe, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, New York, 1978, p. 33).

17. No mérito, o cerne da controvérsia reside em saber se efetivamente teriam sido preenchidos os requisitos constitucionais para a criação e funcionamento de CPI do Sistema Financeiro Nacional, e, caso tenham sido, se haveria direito público subjetivo dos impetrantes à instauração da referida Comissão. Sobre a matéria relativa a supostos direitos públicos subjetivos, aliás, já sustentamos sua inexistência na hipótese, nos itens 8, 9 e 10 deste parecer, e nos itens 12 a 16 sobre a evolução da “*political question doctrine*” no Direito Constitucional Americano.

18. Com efeito, o ato contra o qual se insurgem os impetrantes é o provimento pelo Plenário do Senado Federal do recurso interposto pelo Senador Hugo Napoleão e outros contra a decisão da Presidência daquela Casa do Congresso Nacional que julgou improcedente questão de ordem suscitada. Naquela questão de ordem, sustentava-se, em essência, que o Requerimento n. 198/96 era nulo, porquanto inexistia fato determinado objeto de apuração da CPI e não havia estipulação do limite de despesas a serem realizadas, nos termos da parte final do art. 145, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal.

19. Sua Excelência o Presidente da Mesa do Senado Federal submeteu à apreciação do Plenário daquela Casa Legislativa sua decisão, juntamente com deliberação da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, culminando no provimento do recurso e conseqüente nulidade do Requerimento n. 198/96.

20. Como bem lançado no parecer daquela Comissão, invocando o mestre Pontes de Miranda, fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do País para que dele tenha conhecimento preciso e suficiente, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, e possa tomar as providências que lhes couberem.

21. Sem dúvida, o inquérito parlamentar, na tradição do nosso direito Constitucional, é uma prerrogativa do Poder Legislativo para apuração de fato ou fatos relevantes e determinados, no que se refere à atividade administrativa do Poder Executivo. Assim, sua criação está subordinada à ocorrência de determinado fato que necessariamente constituirá seu objeto. E, obviamente, sem a precisa determinação da matéria a ser investigada corre-se o risco de abuso de

poder parlamentar, máxime quando uma comissão de inquérito foi criada para investigar fatos abstratos ou situações de contornos indefinidos.

22. No requerimento para criação da Comissão Parlamentar de Inquérito em apreço não foi indicado fato determinado nem prazo certo para sua apuração, conforme exige o art. 58, § 3º, da Constituição da República. Pedem os interessados na instauração da CPI, genericamente, a investigação de prática de atividades ilícitas relacionadas com o Sistema Financeiro Nacional, que possam ter causado prejuízos à União Federal, em especial ao Banco Central do Brasil. E o requerimento, por outro lado, caracteriza-se pela imprecisa limitação temporal da pretendida Comissão Parlamentar de Inquérito ao usar a expressão “a partir de 1995”.

23. Verifica-se assim que, *in casu*, não restaram preenchidos os requisitos constitucionais para a criação e funcionamento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, previstos no § 3º do artigo 58 da Lei Maior.

24. O Eminentíssimo Ministro Celso de Mello enfatiza que “constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos” (*in* Justitia 121/150 e ss., órgão do Ministério Público de São Paulo, ano 45, abril-junho/83). Há, portanto, necessidade de fundamentação da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, para o seu regular funcionamento, de acordo com a Constituição.

25. Parece-nos oportuno transcrever, por seus relevantes fundamentos jurídicos, trechos do parecer emitido sobre a matéria, em 1988, ainda na vigência da ordem constitucional anterior (mas relativamente a normas análogas), pelo então Consultor Geral da República, Dr. Saulo Ramos, *in verbis*:

‘6. O objeto do Inquérito Parlamentar só pode ser fato determinado.

A CPI, enquanto instrumento de ação investigatória do Poder Legislativo, só pode ter por objeto, consoante *impõe* o texto constitucional, *Fato Determinado*. É o que se deduz, claramente, da regra consubstanciada no artigo 37, da Constituição Federal:

‘Art. 37 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.’

Essa exigência da Carta Federal é reiterada, no plano infraconstitucional, pela Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952 (artigo 1º), que dispõe sobre a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Identicamente, o Regimento Interno do Senado Federal, ao disciplinar o processo de formação e de funcionamento das comissões de Inquérito, também enfatiza, em alguns preceitos, a *necessidade* de serem *determinados* os fatos investigados:

‘Art. 168 – A Comissão de Inquérito tem por fim a apuração de fato determinado constante do ato que der origem à sua criação (Const., art. 37).

(...)

Art. 170 – (...)

§ 3º – No ato ou no projeto de criação, devem ser indicados, com precisão, o número dos membros da Comissão, o prazo de duração e o fato ou fatos a apurar:

(...)

Art. 176 – Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a Comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação das demais.’

Em Suma: somente fatos determinados, concretos e individuados, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, e que são passíveis de investigação parlamentar. Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição *impõe* que o inquérito parlamentar objetive *atos, ações* ou *fatos concretos*. Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objeto de investigação da comissão de inquérito há de ser preciso. Nesse sentido, cf. *Nelson de Souza Sampaio*, “Do Inquérito Parlamentar”, p. 35, 1964, FGV; *Pontes de Miranda*, “Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III, p. 49, 2ª ed., 1970, RT; *José Celso de Mello Filho*, “Constituição Federal Anotada”, p. 172, 2ª ed., 1986, Saraiva.

A falta de objetividade, enfatiza *George Vedel*, tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares (v. ‘Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel’, p. 456, 1949, Lib. Recueil Siray, Paris).

A resolução do Senado Federal em questão alude a *denúncias de irregularidades, inclusive corrupção*. Mas, *quais* irregularidades, concretamente? *Quais* fatos caracterizadores de corrupção, objetivamente? *Em que* setores da Administração Pública, especificamente?

As respostas a tais indagações conformariam a resolução do Senado à exigência constitucional formulada no preceito referido. ‘De outra maneira, o inquérito se transformaria em uma devassa somente...’, adverte *Francisco Campos*, ao analisar o conteúdo e a extensão do poder de investigar das Casas Legislativas (v. *RF 195/90*)’ (*vide* Parecer n. SR-55, de 28 de março de 1988, emitido no Processo N. 00835.000018/88, item 6).’

26. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, opina o Ministério Público Federal pelo não conhecimento do *writ*, mas, se conhecido, pelo seu indeferimento.”

É o relatório.

VOTO

1ª Preliminar – Conhecimento: “Atos da Mesa”

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Senhor Presidente, há, para exame inicial, a questão preliminar suscitada pelo Procurador-Geral da República, em que argüi que esta impetração não pode ser conhecida, por não atacar ato da **Mesa** do Senado Federal, mas do seu **Plenário**, sob pena de restar contrariado o que dispõe o art. 102, I, *d*, da Constituição.

1. Na inicial os impetrantes empreendem considerável esforço para demonstrar que não estão impugnando ato do Plenário do Senado, mas do seu Presidente, consistente num ofício que comunicou a decisão do Plenário, que reformou, em grau de recurso, sua decisão que entendia ser improcedente a *questão de ordem* suscitada pelo Senador Hugo Napoleão, objetivando o arquivamento do Requerimento n. 198, de 1996 (criação da “CPI dos Bancos”).

2. Senhor Presidente, ao abordar questão desta natureza é mister registrar a jurisprudência que se consolidou nesta Corte quando decidiu sobre as preliminares argüidas no MS n. 1.959/DF, Rel. Min. **Luiz Gallotti**, j. em 23-1-53, entendimento que foi reiterado logo em seguida, no RHC n. 32.678/DF, Rel. Min. **Mário Guimarães**, j. em 5-8-53. Nestes precedentes, e nos que se seguiram, vê-se que o elastério da expressão “**atos da Mesa da Câmara ou do Senado**” — para o fim de albergar, também, os demais atos da Câmara ou do Senado — deu-se por construção pretoriana que homenageou outros princípios constitucionais, principalmente a garantia contra lesão, ou ameaça de lesão, a direito individual líquido e certo.

Esses precedentes ampliaram o alcance da expressão “**atos da Mesa**”, mas vêm recebendo os acréscimos decorrentes de decisões de casos concretos que lhe sucederam, como a distinção entre os atos legislativos e não legislativos do Congresso, ou de suas Casas, e mais recentemente, após o exame da natureza dos chamados **atos políticos** do Congresso, foram acolhidas amplamente as restrições às ações mandamentais impetradas contra os atos *interna corporis* do Poder Legislativo, entre os quais se inclui a interpretação das normas regimentais.

Essa jurisprudência, por si só, autorizaria o conhecimento deste mandado de segurança; entretanto, pesa contra ela a atual tendência de restringir, cada vez mais, o seu alcance, a fim de exaltar o princípio da independência e harmonia dos Poderes.

3. De qualquer forma, este caso tem particularidades que, por si só, ensejam o conhecimento da impetração.

Entendo que, em princípio, o ato decisório impugnado nesta impetração é efetivamente do Plenário do Senado, enquanto o do seu Presidente é de mera comunicação desta decisão; e mais, contrário à sua decisão inicial.

Entretanto, o alcance da expressão “atos da Mesa do Senado”, contida na referida alínea *d*, para o fim de ser reconhecida a legitimação passiva para a ação mandamental, não se exaure com esta interpretação literal e exige que seja harmonizada no contexto em que utilizada.

Os atos praticados pela Mesa não são todos da mesma natureza; uns são de natureza legislativa, no sentido próprio, como previstos nos arts. 48 e seguintes e 408 do Regimento Interno do Senado Federal; há outros em que a Mesa decide com autonomia plena, como os que versam sobre requerimentos e informações, previstos no art. 216, III, do RI-SF; há outros ainda para os quais é previsto recurso para o Plenário, como concessão de licença aos Senadores (art. 40, § 5º, acrescentado pela Resolução n. 37/95); há também os atos em que a Mesa apenas exterioriza a vontade do Plenário, como nos casos em que promulga resoluções e decretos legislativos ou envia à sanção projetos de lei aprovados pela Casa, etc. Também os “atos do Plenário” não têm, todos eles, a mesma natureza.

No caso, para fixar a legitimidade passiva para o mandado de segurança, é necessário distinguir os “atos do Plenário” propriamente ditos daqueles que lhe são impróprios. Em casos como o presente, o Plenário do Senado atua como órgão de **segunda instância**, reformando ou mantendo decisão do Presidente da Mesa Diretora, na forma regimental; não exerce a sua precípua competência ordinária e constitucional (arts. 48 a 50 e 52).

Isso me parece o bastante para entender que o ato impugnado — provimento da referida *questão de ordem* — deve continuar sendo considerado matéria da competência originária e privativa do Presidente do Senado, restando despidamente considerar se contra ele é ou não cabível recurso, e se, do recurso eventualmente interposto para o Plenário, resulta reforma ou confirmação da decisão; creio que, em situação como esta, assim deve ser entendido o alcance da expressão “atos da Mesa”. Afinal, o Plenário, via recurso, substituiu ou mantém a decisão do Presidente da Mesa em relação

às matérias que são da sua exclusiva competência originária, fato que não desnatura esta competência originária da Mesa. Em suma, uma decisão do Plenário que confirma ou reforma a decisão do Presidente, em grau de recurso, não altera a titularidade do Presidente como autoridade competente para praticar originariamente o ato; desta forma, concluo que a expressão “atos da Mesa”, como utilizada na alínea *d*, está preordenada a outorgar ao Presidente da Mesa legitimação passiva para integrar a relação que se estabelece processo mandamental, mesmo quanto sua decisão original é mantida ou modificada pelo Plenário em grau de recurso.

4. Assim entendendo, rejeito a preliminar argüida pelo Procurador Geral da República.

2ª Preliminar — Conhecimento: Matéria Constitucional e Regimental

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Senhor Presidente, há uma segunda preliminar de conhecimento que trago à apreciação Plenário.

2. A jurisprudência desta Corte, que traduz o pensamento da maioria dos seus Ministros, está orientada no sentido de que, no caso de impetração de mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, só se conhece do pedido “nos limites do fundamento constitucional”.

Assim no MS n. 22.503-3, julgado na sessão de 8-5-96, para o qual fui designado Relator para o acórdão (ainda não publicado). Nessa decisão formaram-se três correntes: os Ministros **Carlos Velloso** e **Octavio Gallotti** não conheceram da impetração; os Ministros **Marco Aurélio** (Relator), **Ilmar Galvão** e **Celso de Mello**, dela conheceram integralmente; e os demais seis Ministros, a maioria da Corte, conheceram do pedido apenas na parte com fundamento constitucional.

3. Como a impetração ataca ato que tem fundamento constitucional (art. 58, § 3º: “fato determinado”) e fundamento regimental (art. 145, § 1º: “limite das despesas a serem realizadas”), seria o caso de se conhecer deste mandado de segurança apenas “nos limites do fundamento constitucional de ofensa” ao art. 58, § 3º, da Constituição e, conseqüentemente, de não conhecê-lo pelo fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, por cuidar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, e como tal não sujeita à apreciação do Poder Judiciário.

4. No presente caso, o **ato impugnado** tem dois fundamentos: 1º) o fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição, na parte em que exige que a comissão parlamentar de inquérito só pode ser **criada para a apuração de fato determinado**; 2º) o fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado, na parte em que exige a indicação do **limite das despesas a serem realizadas**; esta disposição está assim redigida, *in verbis*:

“§ 1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.”

4.1 A *questão de ordem* provida, e que está sendo impugnada neste mandado de segurança, foi formulada com base nestes dois fundamentos, assim como a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pelo Parecer n. 2, de 1996, foi favorável ao seu acolhimento também pelos dois fundamentos.

5. Tendo o ato impugnado dois fundamentos, cada um deles por si só suficiente, constata-se de plano a absoluta inutilidade da prestação da tutela jurisdicional no presente caso, pois esta Corte só pode enfrentar um dos fundamentos — o que veicula matéria constitucional. O outro fundamento — o que trata de matéria regimental — está fora do alcance da jurisdição do Supremo Tribunal Federal e é suficiente para manter ileisa a decisão atacada. Disso resulta que a apreciação por esta Corte de apenas um dos fundamentos do ato impugnado não será suficiente para afastá-lo do mundo jurídico.

6. Incide aqui o mesmo **princípio** contido na Súmula 283, segundo a qual *é inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles*, ou seja, tanto a doutrina como a jurisprudência desta Corte entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão sabidamente não traz proveito aos impetrantes.

6.1 Neste ponto vale lembrar, por existir analogia do princípio subjacente, a decisão desta Corte no MS n. 20.498/DF, Rel. Min. **Sydney Sanches**, *in RTJ* 136/1132, em cuja ementa se lê, *in verbis*:

“1. É corrente, na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o entendimento segundo o qual não se presta o mandado de segurança a desconstituição de ato que não possa trazer proveito aos impetrantes. (...)”

2. (...)

3. Mandado de segurança indeferido, por maioria de votos (desempate).”

6.2 Não pode esta Corte anular um ato pelo fundamento constitucional se o mesmo ato sobrevive por outro fundamento, fora do alcance de sua jurisdição que, no caso, é matéria *interna corporis* do Poder Legislativo.

7. Por fim, cabe acrescentar que a exigência contida no § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, no sentido de exigir que, no requerimento para criação de CPI, seja determinado **o limite das despesas a serem realizadas**, não pode ser considerado inconstitucional sob os argumentos de que tal exigência não consta da Constituição e de que cria obstáculo ao direito das minorias de ver criada a CPI.

7.1 Com efeito, não procede o primeiro argumento porque é da natureza dos regimentos a regulamentação das leis que lhe digam respeito, assim como improcede o segundo porque cada unidade orçamentária está sujeita à dotação que lhe é atribuída por lei.

7.2 Inconstitucionalidade poderia haver na aplicação abusiva do dispositivo, na medida em que criasse obstáculos à instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, que é, sem dúvida alguma, um direito da minoria. Ocorre que este não é o caso dos autos, pois a determinação do limite das despesas sequer foi feita no requerimento de criação da CPI.

8. Senhor Presidente, antes de encerrar este voto quero registrar que ninguém mais do que eu gostaria de ver prosperar uma CPI destinada à apuração das operações financeiras que ultimamente têm sido realizadas sob a tutela do Estado, por meio, principalmente, do Banco Central.

Indignada se levanta grande parte da consciência nacional contra o comprometimento oficial de gigantescos recursos que têm sido canalizados para atender à bancarrota de bancos particulares, inclusive, agora com a injeção de dinheiro público para socorrer até bancos oficiais dos Estados.

O povo tem o direito de saber como tais atos têm sido realizados, quais são os responsáveis pela nefasta administração das economias que são depositadas nesses estabelecimentos bancários para o efeito de responsabilizar os que praticaram tais desmandos e os que autorizaram sua recomposição.

Diria ser essa a hora de clarificar tais operações para o devido esclarecimento à nação, sentindo um impulso que brota de meu estado de estupefação.

Como cidadão cora-me verificar o dispêndio de recursos do Estado, mantidos pelo dinheiro do contribuinte, sendo desviados para suportar irregularidades praticadas por maus diretores de bancos; contudo, embora ciente desses fatos que impõem sejam levados ao conhecimento do país, explicados e apurados, não posso colocar o

exame sereno e tranqüilo do meu dever de juiz, submetendo-o à minha indignação, vontade e revolta, à avaliação técnica, sob o prisma jurídico da outorga jurisdicional que se deve realizar, distante de emoções e opções subjetivas.

9. Ressalvando meu ponto de vista, no sentido de que esta impetração deveria ser conhecida em parte, e nesta parte considerada prejudicada, concluo acompanhando a posição majoritária do Plenário, não conhecendo da impetração.

EXTRATO DA ATA

MS 22.494/DF — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Impetrantes: Antonio Carlos Valadares e outros (Advogados: Claudismar Zupirulli e outro). Impetrada: Mesa Diretora do Senado Federal.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam*. Votou o Presidente. Em seguida, após o voto do Ministro Maurício Corrêa, Relator, que não conhecia do mandado de segurança pelas razões constantes de seu voto, pediu vista dos autos o Ministro Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio, e, neste julgamento, os Ministros Ilmar Galvão, Sydney Sanches e Sepúlveda Pertence, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello, Vice-Presidente (RISTF, art. 37, I).

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 12 de dezembro de 1996 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandato de segurança impetrado por eminentes Senadores da República que pretendem invalidar resolução emanada do Senado Federal, cujo Plenário, por votação majoritária, deliberou extinguir a investigação parlamentar instaurada com objetivo de apurar a responsabilidade civil e penal decorrente de atos ilícitos cometidos contra o Sistema Financeiro Nacional.

Os autores do presente *writ* mandamental assim expuseram, em seus aspectos principais, os fatos que motivaram a instauração da CPI concernente ao sistema Financeiro Nacional e os incidentes que culminaram por obstruir a investigação legislativa em causa (fl. 04/11):

“Os impetrantes são Senadores da República; integram o Senado Federal na atual legislatura (v. Diário do Congresso, (Seção II) 02.02.95, p. 1886 a 1976, em anexo). Nessa condição, juntamente com outros 12 (doze) Senadores — perfazendo um total de 29 (vinte e nove), portanto mais de um terço da casa, composta de 81 (oitenta e um) Senadores — subscreveram um requerimento, nos termos do art. 58, § 3º da Constituição Federal, para que fosse criada uma comissão parlamentar de inquérito, composta de 13 (treze) membros titulares e 08 (oito) suplentes, com fito de, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apurar:

Verbis:

“A responsabilidade civil ou criminal de agentes públicos ou privados do Sistema Financeiro Nacional que, por ação ou omissão possam ter causado prejuízos à união — em especial ao Banco Central do Brasil — e cujos bancos tenham sido atingidos, a partir de 1995, por intervenção ou colocados em regime de administração especial, bem como investigar em profundidade prática, denunciada pela imprensa, de

atividades ilícitas, relacionadas com empréstimos e balancetes fictícios, já analisados ou em análise, pelo Banco Central do Brasil, assim, também, a remessa ilegal de moeda para o exterior’.

E que:

‘apurados os fatos, sejam as conclusões da CPI encaminhadas ao Ministério Público para os fins previstos em lei, assim como a apreensão de sugestões, visando a adoção de novos procedimentos legais que impeçam a prática de atos lesivos ao Erário que possam ser praticados por funcionários públicos e demais agentes vinculados ao Sistema Financeiro Nacional’ (v. requerimento n. 198, de 1996, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96)’.

O referido requerimento foi apresentado em plenário no dia 06 de março de 1996, na ‘Hora do Expediente’, nos termos do art. Inciso III, alínea *a*, item 4, do Regimento Interno do Senado Federal. Foi dirigido a sua Excelência, o senhor presidente da mesa diretora do senado Federal, que, *entendendo preenchidos os requisitos constitucionais de admissibilidade* — estar o requerimento subscrito por pelo menos um terço dos membros do Senado Federal; haver determinação no fato a ser apurado; e ter sido fixado o prazo certo para seu funcionamento —, determinou, na mesma data, seu regular processamento: leitura, numeração e publicação (v. ‘folha de tramitação’, despacho exarado no requerimento n. 198/96 e diário do Senado Federal, 07.03.96, p. 03596-03597, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

Cumpridas essas formalidades de publicação do requerimento em questão, que adquiriu o número 198, de 1996, nenhuma impugnação oportunamente ocorreu: com efeito, publicado o requerimento n. 198, de 1996, no diário do Senado Federal, de 07.03.96, nessa data, nem nos dias 08, 11, 12, 13, 14, 15, e 16, quando ocorreram sessões ordinárias ulteriores do Senado, foi qualquer contestação à decisão da Mesa Diretora que, repita-se, julgando amissível o requerimento, em questão, deu-lhe regular seguimento. *Foi, destarte, automaticamente criada a CPI pretendida, constituída per se, independente de deliberação plenária*, como, de resto dispõe, de forma incondicional, o Estatuto político pátrio (v. Diário do Senado Federal, 07.03.96, p. 03597, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

(...)

Designada a maioria dos membros desse colegiado de inquérito parlamentar, *sobreveio*, em plenário, na sessão ordinária de 19.03.96, ‘*Questão de Ordem*’ formulada pelo líder do Partido da Frente Liberal PFL, Senador Hugo Napoleão que, em síntese, expunha e propugnava o quanto segue:

— que o Requerimento n. 198/96 era nulo, porquanto faltavam-lhe requisitos essenciais para validade:

a) inexistência de ‘fato determinado’; **b)** ausência de estipulação do ‘limite das despesas a serem realizadas’, conforme o disposto na parte final do § 1º do art. 145 do Regimento Interno;

— que, em conseqüência, a Presidência da Mesa Diretora aca-
tasse a “*Questão de Ordem*”, para que fosse, afinal, arquivada a proposição (v. Diário do Senado Federal, 20.03.96, p. 04408 a 4411, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

O Presidente do Senado Federal decidiu por não acatar a ‘Questão de Ordem’ proposta pelo líder do PFL. Fundamentou sua decisão dizendo, em resumo, que a criação de CPIs é um direito assegurado pelo art. 58, § 3º às

minorias; que entendera preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais, quando da apresentação do requerimento para criação da CPI em tela e que, nessas circunstâncias, cumpria-lhe, independentemente de outra formalidade, tão-somente determinar os atos decorrentes de outro, juridicamente perfeito e consumado: a constituição da comissão parlamentar de inquérito articulada por 29 (vinte e nove) Senhores Senadores (v. Diário do Senado Federal, 20.03.96, p. 04413, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

Inconformados, os Senhores Senadores Hugo Napoleão, Élcio Álvares (Líder do Governo), Sérgio Machado (Líder do PSDB), Valmir Campelo (Líder do PTB) e Romeu Tuma (Líder do PSL) interpuseram recurso da decisão do senhor Presidente, nessa, nessa última ‘Questão de Ordem’ para o Plenário do Senado Federal. O recurso foi acatado pelo Senhor Presidente (Recurso n. 02, de 1996) que, no entanto, observando tratar-se de interpretação de texto constitucional, solicitou, antes de submeter sua decisão à consideração do Plenário, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, a audiência da comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) sobre a matéria (v. Diário do Senado Federal, 20.03.96, p. 04413 – 04414, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

(...)

Ouida em 21.03.96, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na esteira do relatório apresentado pelo Senador José Ignácio Ferreira, opinou, por 13 (treze) votos a favor e 09 (nove) contrários, pelo provimento do recurso, a fim de que fosse decretada a nulidade do Requerimento n. 198, de 1996 (v. Diário do Senado Federal, 22.03.96, p. 04688 a 04694, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96 e ‘notas taquigráficas’ da reunião da CCJ, em 21.03.96, também em Anexo).

(...)

Na sala das Sessões do Senado Federal, na mesma data (21-3-96), na ‘Questão do Dia’, foi aprovado Requerimento para que, como primeiro item de liberação, fosse submetido ao exame do Plenário o recurso n. 02, de 1996, já mencionado (v. Diário do Senado Federal, 22.03.96, p. 04687, em anexo, acostado ao Ofício SF/363/96).

(...)

Submetido pela Mesa Diretora a votos o apelo inconstitucional, ao Recurso n. 02, de 1996, foi dado provimento, por 48 (quarenta e oito) votos a favor e 24 (vinte e quatro) contrários, mais 03 (três) abstenções, totalizando 75 (setenta e cinco) votantes. A Mesa Diretora, por seu Presidente, acatando o resultado, proclamou-o nos seguintes termos:

‘*Votaram SIM 48 Senadores; NÃO, 24. Total 75 votos. Fica deferido pelo Plenário o provimento do recurso formulado pelo Senador Hugo Napoleão, determinando o arquivamento do Requerimento n. 198, de 1996, que instituiu a CPI*’ (v. Diário do Senado Federal, 22.03.96, p. 04722, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

Em seguida, o Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal, Senador José Sarney, dirigiu ofício (OF.SF/359/96, de 21 de março de 1996, ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento n. 198, de 1996, Senador Esperidião Amin, comunicando-lhe ‘*que o Plenário do Senado Federal, na sessão deliberada ordinária realizada nesta data, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, deu provimento à questão de ordem levantada pelo Senador Hugo Napoleão, sobre o Requerimento n. 198, de 1996, que criou a comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de apurar responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional, vazada nos seguintes termos: ‘Senhor Presidente, solicito arquivamento do requeri-*

mento n. 198, de 1996, por contrariar flagrantemente o art. 58, § 3º, da Constituição Federal e, ainda, a norma contida no art. 145, § 1º do Regimento Interno' (v. Ofício n. SF/359/96, em anexo, acostado ao Ofício n. SF/363/96).

Por esse ofício o Presidente do Senado Federal formalizou a aquiescência da Mesa com a decisão do Plenário e, destarte, cancelou o arquivamento do Requerimento n. 198, de 1996. Trancou-se, assim, uma comissão parlamentar de inquérito, absolutamente legítima. Curvou-se, dessa forma, a Mesa Diretora, por seu Presidente seu Presidente, à deliberação da maioria do Plenário; apôs-lhe a assinatura de convalidação de uma irregular deliberação plenária, ato pelo qual ficou impugnado o Requerimento n. 198, de 1996 e, portanto, insubsistente a comissão criada e devidamente instalada.

No dia seguinte, 22.03.96, já não mais constava da 'Ordem do Dia' qualquer expediente referente à CPI criada pelo Requerimento n. 198, de 1996. As designações efetuadas foram simplesmente expungidas dos registros de atividades em curso no Senado Federal (v. 'Ordem do Dia' do Senado Federal, de 22.03.96, em anexo)."

O eminente Ministro **Maurício Corrêa**, Relator, votou pelo **não-conhecimento** da presente ação de mandato de segurança, por entender presente, **na espécie**, um insuperável obstáculo de natureza regimental (falta de referência, no pedido de instauração da CPI, ao limite das despesas a serem realizadas), que — **segundo sustenta** — guardaria a absoluta autonomia em face do fundamento constitucional invocado pelos impetrantes, razão pela qual, **ênfatiza o Relator**, "*Não pode esta Corte anular um ato pelo fundamento constitucional, se o mesmo ato sobrevive por outro fundamento, fora do alcance de sua jurisdição, que, no caso é matéria 'interna corporis' do poder legislativo*".

Eis as razões que levaram o Relator desta causa mandamental a **não conhecer** do presente mandato de segurança:

"A jurisprudência desta corte, que traduz o pensamento da maioria dos seus Ministros, está orientada no sentido de que no caso de impetração de mandato segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados ou Senado Federal, só se conhece do pedido 'nos limites do fundamento constitucional'.

(...)

Como a impetração ataca ato que tem fundamento constitucional (art. 58, § 3º: 'fato determinado') e fundamento regimental (art. 145, § 1º: 'limite das despesas a serem realizadas') seria o caso de se conhecer deste mandato de segurança apenas 'nos limites do fundamento constitucional de ofensa' ao art. 58, § 3º, da constituição e, conseqüentemente, de não conhecê-lo pelo fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, por cuidar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, e como tal não sujeita à apreciação do Poder Judiciário.

No presente caso o **ato impugnado** tem dois fundamentos: 1º) o fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da constituição, na parte em que exige em que a comissão parlamentar de inquérito só pode ser **criada para apuração de fato determinado**; 2º) o fundamento regimental de ofensa ao art. § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado, na parte em que exige a indicação do **limite das despesas a serem realizadas**; esta disposição está assim redigida, **in verbis**:

'§ 1º o requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o **limite das despesas a serem realizadas**.'

A questão de ordem provida e que está sendo impugnada neste mandado de segurança foi formulada com base nestes dois fundamentos, assim como a comissão de constituição, Justiça e Cidadania, pelo Parecer n. 2, de 1996, foi favorável ao seu acolhimento também pelos dois fundamentos.

Tendo o ato impugnado dois fundamentos, cada um deles por si só suficiente, constata-se de plano a absoluta inutilidade da prestação da tutela jurisdicional no presente caso, pois esta corte só pode enfrentar um dos fundamentos — que veicula matéria constitucional; o outro fundamento — o que trata de matéria regimental — está fora do alcance da jurisdição do Supremo Tribunal Federal e é suficiente para manter ileso a decisão atacada. Disto resulta que a apreciação por esta Corte de apenas um dos fundamentos do ato impugnado, não será suficiente para afastá-lo do mundo jurídico.

(...)

Não pode esta corte anular um ato pelo fundamento constitucional, se o mesmo ato sobrevive por outro fundamento, fora do alcance de sua jurisdição, que, no caso, é matéria *interna corporis* do Poder Legislativo.

Por fim, cabe acrescentar que a exigência contida no § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, no sentido de exigir que no requerimento para criação da CPI seja determinado o **limite das despesas a serem realizadas**, não pode ser considerado inconstitucional sob os argumentos de que tal exigência não consta da Constituição e de que cria obstáculo ao direito das minorais de ver criada a CPI.

Inconstitucionalidade poderia haver na aplicação abusiva do dispositivo, na medida em que criasse obstáculos à instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, que é, sem dúvida alguma, um direito da minoria. Ocorre que este não é o caso dos autos, pois determinação do limite das despesas sequer foi feita no requerimento de criação da CPI.”

Formulei pedido de vista, por entender que a importância da questão em debate e as graves consequências derivadas do voto do eminente Ministro Relator deveriam constituir objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, “*sitting in full bench*”, vale dizer, com a presença de **todos** os ilustres Ministros desta Corte.

Passo, em consequência — **limitando** o meu pronunciamento à questão preliminar que levou o Ministro Relator a **não conhecer** da presente ação mandamental —, a apreciar o tema suscitado no voto que foi proferido por Sua Excelência.

E, ao fazê-lo, **peço vênia** ao Ministro Relator para **dissentir** de sua decisão, por entender plenamente **suscetível** de conhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, a controvérsia suscitada pelos impetrantes na presente ação de mandado de segurança.

Sabemos todos, Senhor Presidente, que a importância política ao Poder Legislativo decorre da tríplice função que o ordenamento constitucional lhe cometeu.

O perfil jurídico-institucional do Legislativo singulariza as três funções que lhe competem, enquanto órgão da soberania estatal e delegado da vontade popular: **função legislativa, função representativa e função fiscalizadora**.

Os meios de que se vale o Poder Legislativo, para exercer as atribuições de fiscalização que lhe são inerentes, corresponde, basicamente, a três instrumentos de extração constitucional: (a) interpelação parlamentar (b) pedido de informações e (c) inquérito parlamentar.

A interpelação parlamentar decorre da prerrogativa congressional de provocar o comparecimento de Ministro de Estado perante as casas Legislativas ou qualquer de suas comissões.

Outro meio de investigação exterioriza-se na formulação de pedidos de informação, dirigidos ao Poder Executivo, sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas.

O instrumento mais eficaz, contudo, no plano das atividades fiscalizadoras do Poder Legislativo, é, sem dúvida, a comissão parlamentar de inquérito.

O poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do legislativo.

A fiscalização dos atos do poder Executivo traduz missão inerente à própria essência da instituição parlamentar.

O direito de investigar foi consagrado, explicitamente, pela primeira vez, no ordenamento constitucional brasileiro, pela Constituição Federal de 1934, que, **também nesse tema**, sofreu a influência positiva da Constituição de Weimar de 1919.

A relevância do *droit d'enquête*, que deriva do poder de controle deferido ao Legislativo, foi ressaltada pelo eminente **Josaphat Marinho**, *verbis*:

“(...)

Desse modo, a função de controle, que é essencialmente política, cresce de importância, não só no regime parlamentar de governo propriamente dito, como em todo sistema de que participem, investigando e deliberando, Câmaras providas de voto popular.

Através dela, o poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas, a que fornece, continuamente, valiosos subsídios.

Além disso, essa forma de ação, visando, geralmente, à análise de fatos determinados, concorre mais do que o trabalho legislativo ordinário, quando exercitada com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular, indispensável ao respeito de suas atribuições (...)” (*Revista Forense*, v. 151, p. 99).

Entendo, Senhor Presidente, que a prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento — **especialmente** aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos — **não pode ser obscurecida e nem afetada por questões**, como a alegada ausência de menção ao limite das despesas a serem realizadas pela CPI, que, invocadas como argumento insuperável de ordem regimental, destinam-se na realidade, a criar de maneira bastante conveniente aos interesses políticos do bloco hegemônico existente no Congresso Nacional, uma **falsa** situação vocacionada a frustrar a possibilidade de controle jurisdicional de atos que, eventualmente qualificáveis como arbitrários e ilegítimos, poderão nulificar o poder constitucional de fiscalização do comportamento dos órgãos, agentes e instituições de Poder Executivo.

O voto do Ministro Relator, **ao valorizar um aspecto absolutamente secundário da questão**, reduziu a controvérsia constitucional — que se mostra tão decisiva, tão importante e tão essencial na definição dos poderes de fiscalização das minorias parlamentares — a uma dimensão de pura e inferior regimentalidade, evidentemente incompatível com a magnitude do tema que emerge da interpretação pertinente ao alcance e ao sentido do art. 58, § 3º, da Carta Política.

Não posso, Senhor Presidente, exatamente porque **existe**, no caso, um claro fundamento constitucional sobre o qual se apóia a pretensão dos impetrantes, conferir **inaceitável** precedência a um argumento menor, de caráter meramente regimental, para, a partir dele — e com **incompreensível** preponderância sobre a grave afirmação de desrespeito ao texto da Constituição da República —, **frustrar** o controle jurisdicional sobre deliberação parlamentar **alegadamente** violadora de uma prerrogativa constitucional, assegurada, em tema de fiscalização legislativa, às **minorias** existentes no âmbito das Casas do Congresso Nacional.

A existência de fundamento constitucional invocado pelos impetrantes do presente mandado de segurança — fundamento este reconhecido pelo próprio Ministro Relator — **não pode degradar** o exame da controvérsia jurídica a um plano, que, por revestir-se de **alegado** caráter regimental, revelar-se-ia imune ao poder de revisão judicial dos Tribunais, notadamente ao exame desta Suprema Corte.

É preciso ter presente, ao reconhecer-se a natureza indiscutivelmente constitucional de que se reveste a controvérsia *sub examine*, que o preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Carta Federal destina-se a ensejar a participação ativa das **minorias parlamentares** no processo de investigação legislativa dos atos do Poder executivo.

Não se pode recusar procedência à afirmação, **em tudo compatível com a essência democrática que qualifica o regime político brasileiro**, tal como veio este a ser definido pelo próprio texto da Constituição da República, de que a circunstância “*de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significar possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de eu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm a obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de Regimento e às que lhes impôs a Constituição*” (RT 442/193).

Não se revela possível desconsiderar, **por isso mesmo**, a própria *ratio* subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento político-jurídico, **derivando da necessidade de respeito incondicional às minorias parlamentares**, atua verdadeiro **pressuposto de legitimação** da ordem democrática. E por esse motivo que a jurisprudência dos Tribunais **adverte**:

“A atuação dum governo democrático e responsável ante o povo requer, pois o concurso de uma oposição que desempenhe a dupla função do princípio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade está descontente, nada serve melhor, nem com mais eficácia, para expressão desse descontentamento que a conduta da oposição parlamentar.

(...)

Não há, na realidade, regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições.”

(*Revista dos Tribunais*, vol. 442/195).

Também Pinto Ferreira demonstra igual percepção do tema ao enfatizar — com apoio em considerações irrepreensíveis de ordem doutrinária — que a essência democrática de qualquer regime de governo apóia-se na exigência de uma imprescindível harmonia entre a *Majority rule* e os *Minority rights*:

“A verdadeira idéia da democracia corresponde, em geral, a uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e dominação da maioria, com a correlativa proteção às minorias políticas, sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional.

A dominação majoritária em si, como o centro de gravidade da democracia, exige esse respeito às minorias políticas vencidas nas eleições. O princípio majoritário é o pólo positivo da democracia, e encontra a sua antítese no princípio minoritário, que constitui o seu pólo negativo, ambos estritamente indispensáveis na elucidação do conceito da autêntica democracia.

O princípio democrático não é, pois, a tirania do número, nem a ditadura da opinião pública, nem tampouco a opressão das minorias, o que seria o mais

rude dos despotismos. A maioria do povo pode decidir o seu próprio destino, mas com devido respeito aos direitos das minorias políticas, acatando nas suas decisões os princípios invioláveis da liberdade e da igualdade, sob pena de se aniquilar a própria democracia.

A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. *Stuart Mill* já reconhecia essa impossibilidade, ainda no século transato: ‘Se toda a humanidade, menos um, fosse de uma opinião, não estaria a humanidade, mais justificada em reduzir ao silêncio tal pessoa, do que esta, se tivesse força, em fazer o mundo inteiro’. Em termos não menos positivos, esclarece o sábio inglês, nas suas *Considerations on Representative Governmet*, quando fala da verdadeira e da falsa democracia (*of true and false democracy*): ‘a falsa democracia é só representação da maioria, a verdadeira é representação de todos, inclusive das minorias. A sua peculiar e verdadeira essência há de ser, destarte, um compromisso constante entre maioria e minoria.’”

(“Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno”, tomo I/195-196, item n. 8 ed., 1971, RT)

Tenho para mim que a **exegese abusiva** da Constituição e do Regimento Interno — este, naqueles pontos que não permitirem qualquer margem de descrição aos corpos legislativos —, **não pode ser tolerada**, sob pena de converte-se em **inaceitável instrumento opressivo** de dominação política e de gerar, pelo desrespeito aos direitos públicos subjetivos titularizados pelos congressistas, uma **inadmissível subversão** da ordem jurídica cujos fundamentos assentam-se na própria noção de Estado Democrático de Direito.

Mais do que isso, é preciso insistir em um ponto essencial: **não se pode negar** aos membros do Congresso Nacional, **inclusive os que em compõe os Partidos de oposição**, o exercício do **poder-dever** que lhes compete, no **direito insuprimível** de fiscalizarem os atos emanados do Poder Executivo.

A Constituição não legitima e nem deseja validar os **comportamentos abusivos** dos grupos majoritários e dos órgãos de direção do Parlamento que afrontam o direito público subjetivo dos congressistas — **notadamente dos que compõe as minorias parlamentares** — à instauração dos inquéritos legislativos.

Daí a observação, **por mim já referida**, de que “*O fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de regimento e às que lhes impôs a Constituição*” (RDA 111/317).

Vê-se, daí, que a questão ora submetida à apreciação jurisdicional desta Suprema Corte não se reveste de caráter meramente regimental e nem ostenta natureza *interna corporis*. Muito mais do que isso, defronta-se o tribunal, **neste caso**, com tema de extração ineludivelmente constitucional.

Demais disso, Senhor Presidente, práticas políticas que dão expressão concreta a determinadas condutas no âmbito da instituições parlamentares, **não se subtraem**, só por isso, ao conhecimento do Poder Judiciário, **notadamente** quando se lhes imputa, como neste caso, o vício supremo da inconstitucionalidade.

Daí a advertência do em. Senador e jurista **Josaphat Marinho** que enfatizou esse específico aspecto de questão, ressaltando a **existência** de jurisdição dos Tribunais sobre matéria dessa índole:

“11. De deliberação *interna corporis* não se há de cogitar, na tentativa de impedir o exame judicial da matéria. *Não se admite competência excludente*

da apreciação judicial quando em causa a Constituição: seu valor e sua aplicação. O princípio da prevalência da Constituição, por sua superioridade, afasta a possibilidade de opor-se-lhe argumento peculiar à atribuição interna de qualquer órgão. É o que se firmou e se ampliou desde a famosa decisão de Marschall, de 1803, no caso Marbury X Madison.” (Grifei)

Ao expender todas estas considerações, Senhor Presidente, e **sem ingressar** na análise específica do mérito pertinente ao caso concreto, pretendo, a partir de nossa própria experiência jurídica, extrair elementos que me permitam **conhecer** da causa, nos termos em proposta, e, dessa maneira, viabilizar, **sem qualquer ofensa possível ao postulado da separação de poderes**, o efetivo exercício. Por esta Suprema Corte, de sua competência para proceder ao controle jurisdicional, quer concedendo, quer denegando o presente mandado de segurança.

Impõe-se reconhecer que o postulado da inafastabilidade do controle jurisdicional legítima, de modo amplo, nas hipóteses de lesão a direitos individuais, a possibilidade de atuação reparadora do Judiciário, especialmente quando os atos vulnerados de situações jurídicas promanam de órgãos ou agentes integrantes do aparelho de Estado.

A cláusula do *judicial review*, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, rompe — ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado — qualquer círculo de imunidade que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público.

Nesse contexto, o princípio da separação de poderes não pode ser invocado para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade, insuscetível de revisão judicial, não obstante a concretização eventual de lesões a direitos e a garantias individuais.

Não desconheço, Senhor Presidente, que temas exclusivamente associados à **interpretação estritamente regimental**, sem qualquer vinculação com potencial ofensa ao regime das liberdades públicas, não se expõem à tutela jurisdicional.

Tratando-se de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, **sem** qualquer projeção sobre direitos assegurados pela Constituição, não há como fazer incidir *a judicial review*, eis que — tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal — a exegese “*de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio interna corporis*” (RTJ 112/1023, Rel. Min. **Francisco Rezek**).

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado essa orientação em **sucessivos** pronunciamentos, nos quais ficou assentado que, em se tratando de questão *interna corporis*, desvestida de repercussão constitucional, deve ela ser resolvida, **com exclusividade**, “(...) *no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação judiciária*” (RTJ 102/27, Rel. Min. **Moreira Alves**).

O sentido dessas decisões da Corte — a que se pode acrescentar o julgamento plenário do **MS 20.464/DF**, Rel. Min. **Soares Muñoz** (RTJ 112/598) — consiste no reconhecimento da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, **na esfera de sua exclusiva competência discricionária**, ressalvadas, no entanto, para efeito de sua apreciação judicial, as hipóteses de lesão ou de ameaça a direitos públicos subjetivos.

É por essa razão que os atos *interna corporis*, contido — não obstante abrangidos pelos círculos de imunidade que excluem, **em princípio**, a possibilidade de sua revisão judicial — **não podem** ser invocados, com essa qualidade e sob esse color, para justificar a direito público subjetivo que terceiros, inclusive os próprios parlamentares, titularizam.

É preciso reconhecer neste ponto — consoante **advertiu** o saudoso Min. **Luiz Gallotti**, em julgamento neste Supremo Tribunal Federal (v. **Arnoldo Wald**, “**O Mandado de Segurança e sua jurisprudência**”, tomo II/889) que:

“Desde que se recorre ao judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se comodamente com a escusa de tratar-se de ato político, seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes o fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder judiciário qualquer lesão de direito individual.”

O voto **então** proferido nesse julgamento pelo Ministro **Nelson Hungria** assim analisou o tem, que ora é renovado na **presente** sede mandamental:

“(…) **alega-se que se trata na espécie de matéria que escapa à censura do Poder Judiciário, por isso que consiste numa ‘resolução’ votada pela Câmara do Deputados sobre assunto político-administrativo, compreendido no âmbito da sua atuação discricionária.** É o que se depreende das informações prestadas pela ilustre Mesa da Câmara dos Deputados.

Entendo que não é exata, assim formulada, a pretensão imunidade do Poder Legislativo. Como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, constitui, hoje, **ponto morto, que é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída ou admitida a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual, um interesse individual legalmente protegido.**

Se se apresenta essa lesão direta, esse dano imediato a um direito individual, surge a possibilidade, a legitimidade constitucional de intervenção do Poder Judiciário. Evidentemente, não pode o Supremo Tribunal Federal arrogar-se a faculdade de praticar ou obstar a política legislativa, como não pode criticar ou inibir a política do Poder Executivo. Não pode o Poder Judiciário entender, por exemplo, que determina a medida tomada por qualquer dos dois outros Poderes não atende ao interesse Nacional. Haveria, com isso, uma evidente usurpação de poder, uma indébita intromissão do Judiciário. Ainda que dessa medida possa decorrer, por via remota ou indireta, qualquer dano a interesse privado, será defeso ao Judiciário intervir. O indivíduo, atingido em ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, porque as encontraria fechadas. **Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário,** e isto está escrito com todas as letras na constituição, cujo art. 141, § 4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará a apreciação do Poder Judiciário. Não há que renovar discussão em torno do tema; não é mais possível estar-se a revolver debates de um passado longínquo, do tempo em que Ruy Barbosa ensinava o ABC do Direito Constitucional no Brasil.”

Não obstante o caráter político dos atos *interna corporis*, é essencial proclamar que a discricção dos corpos legislativos **não** pode exercer-se — conforme adverte **Castro Nunes** (“**Do mandado de Segurança**”, p. 223, 5ª ed.) — nem “(…) *fora dos limites constitucionais ou legais*”, nem “(…) *ultrapassar as raíças que condicionem o exercício legítimo do poder*”.

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza *interna corporis* do ato emanados das casas legislativas pudesse constituir — **naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros** — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários.

Não obstante acentue a incognoscibilidade judicial das questões políticas nos autos **exclusivamente** atinentes à oportunidade, conveniência, utilidade ou acerto do ato emanado do órgão estatal, **adverte Pontes de Miranda** que “*sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, ou do poder legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica (...). Pela circunstância de ser o Supremo Tribunal Federal o intérprete principal da Constituição, tem-se dito que lhe é possível afirmar que há questão judicial onde não existe, ou restringir demasiado o conceito de questão política. Mas, se assim procede, vale na espécie, e a solução mesma não infringe os princípios, porque há de ser em amparo de direito individual e, ipso facto, está — conceptual e concretamente — composta a questão judicial*”.

O Estado de Direito, conhecido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional, **densa** de significação e **plena** de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito — **onde o legislador e o Judiciário desempenham papel predominante** — não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. **A opção pelo Estado democrático de direito há de ter conseqüência efetivas no plano de nossa organização política**, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas. Em uma palavra: **ninguém** — nem mesmo o próprio Congresso Nacional — pode sobrepor-se aos superiores consagrados pela Constituição.

É da essência de nosso sistema constitucional, portanto, que, **onde quer que haja uma lesão a direitos subjetivos**, não importando a origem da violação, **ai sempre incidirá, em plenitude, a possibilidade de controle jurisdicional**. A invocação do caráter *interna corporis* de determinados atos, cuja prática **possa ofender** direitos assegurados pela ordem jurídica, não tem o condão de impedir a revisão judicial de tais deliberações. **Os círculos de imunidade do poder** — inclusive aqueles que concernem ao Poder Legislativo — **não o protegem da intervenção corretiva e reparadora do judiciário**, que tem a missão de fazer cessar os **comportamentos ilícitos** que vulneram direitos públicos subjetivos.

A **alegação** dos impetrantes — todos eles membros do Congresso Nacional — funda-se, **em seus aspectos essenciais**, na imputação de vícios jurídicos graves que **teriam** importado em injusta restrição ao seu direito subjetivo de exercerem a função investigatória que o próprio texto da Constituição da República lhes outorgou.

O **desrespeito** às prerrogativas constitucionais dos legisladores, o **desprezo** ao poder de investigação parlamentar pelo bloco dominante no Congresso Nacional, **as interpretações que frustrem** os direitos essenciais dos grupos parlamentares minoritários e os **comportamentos institucionais** que possam concretizar ofensa aos atos destinados à legítima fiscalização do Poder Executivo, especialmente em tema de inquestionável relevância nacional — como o é a investigação parlamentar do Sistema Financeiro Nacional —, **qualificam-se**, quando efetivamente constatado o abuso, como procedimentos intoleráveis, destituídos de qualquer legitimidade jurídica, ainda que buscando justificação, para eventuais desvios arbitrários, na prevalência da vontade da maioria, cujo predomínio, no âmbito do Parlamento, há de resultar do **incondicional** respeito aos direitos e às prerrogativas dos **grupos minoritários (RTJ 442/193)**.

Não se revela possível desconsiderar, **por isso mesmo**, a própria *ratio* subjacente à norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento político-jurídico, derivando da **necessidade de respeito** ao direito dos Congressistas, **inclusive** daqueles que compõem as **minorias parlamentares**, à fiscalização, controle e investigação de fatos e situações revestidas de expressão política, econômica, social e cultural,

atua como verdadeiro pressuposto de legitimação da ordem democrática. Não custa insistir, portanto, na asserção de que:

“A atuação dum governo democrático e responsável ante o povo requer, pois, o concurso de uma oposição que desempenhe a dupla função do próprio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade está descontente, nada serve melhor, nem com mais eficácia, para expressão desse descontentamento que a conduta oposição parlamentar.

(...)

Não há, na realidade, regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições.”

(**Revista dos Tribunais**, vol. 442/195)

A alegação de ofensa à Constituição da República basta-me, Senhor Presidente, — considerada a relevância jurídica que o tema assume **em tese** — para reconhecer que o Supremo Tribunal Federal **tem** jurisdição sobre a controvérsia suscitada pelos impetrantes, **legitimando-se**, em conseqüência, a possibilidade de **conhecimento** do mandado de Segurança.

Todas estas considerações, Senhor Presidente, levam-me a conhecer da presente ação de mandado de segurança, **com a vênia** do Senhor Ministro Relator.

É o meu voto.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Sr. Presidente, meu voto inicial concluía no sentido de não conhecer da impetração pelo fundamento regimental, por tratar-se mesmo de matéria *interna corporis*, mas finalizava dando por prejudicada a parte constitucional.

Estou de pleno acordo com o ideário mencionado pelo eminente Ministro Celso de Mello, mas faço questão de dizer que não conheço desse ideário apenas na algidez dos julgamentos perante os Tribunais; conheço essa realidade na prática, na convivência do Parlamento. Durante muitos anos bebi o fel da oposição, convivi com as sobras do que nos deixava a maioria, mas não posso perder de vista que o poder político é constituído das maiorias e das minorias e os partidos hegemônicos, que contam com uma participação majoritária, impõem seus propósitos, ditam as suas regras. Com efeito, em cada Casa do Legislativa há um regimento interno, como existe o que dirige os nossos trabalhos neste instante.

Confesso que estou de pleno acordo com as lúcidas observações feitas pelo eminente Ministro Celso de Mello mas não posso, *data venia*, concordar quando S. Exa. diz que coloquei a questão constitucional de forma secundária. Absolutamente não, Sr. Presidente. Meu voto se assenta em experiências já vividas por esta Corte, e em virtude dessas experiências, é que produziu o verbete 283, da Súmula predominante deste Tribunal, que ora aplico na espécie.

Aprendi, na minha vida, que em qualquer lugar em que se esteja, máxime num colegiado, vale também a regra de se escolher um caminho mais curto para se chegar a um mesmo resultado, desde que se preservem as leis e a Constituição.

É nessa direção que lancei mão da Súmula 283, que a meu ver tem profundo sentido pedagógico, didático, de grande significado. Se dois são os fundamentos suficientes, e se um deles é o bastante para não se conhecer do pedido, evidentemente

que não se deve perder tempo — se me permitem essa expressão — com argumentos que podem ganhar grande altitude no campo meramente da polêmica, mas não vão levar absolutamente a nada.

Sr. Presidente, o que ocorreu, neste caso, como ficou claro em meu voto, é que há uma norma regimental, ou seja, o artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal, que diz que no requerimento que se encaminha o pedido de formação de uma CPI há que constar alguns requisitos, dentre eles, expressamente, diz esse artigo no seu parágrafo único, o que explicita o montante estimativo das despesas a serem realizadas com a instrumentalização do órgão apurador das denúncias.

O dispositivo não enseja dúvida na sua interpretação:

“O requerimento de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da Comissão e o limite das despesas a serem realizadas.” (*Grifei*).

Esse último requisito não foi atendido. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado entendeu, através de parecer aprovado, em propor a desconstituição dessa CPI, exatamente porque o fato determinado não teria sido cumprido (CF, art. 58, § 3º) e que também não se teria satisfeito o dispositivo regimental do art. 145 § 1º, do Regimento da Casa, no que diz respeito ao volume previsível das despesas.

Ora, é evidente que a Comissão, por elevada maioria, determinando a remessa daquele parecer ao Plenário e este, em questão de ordem, que já havia sido suscitada, aprovou-o no sentido de concluir que os dois fundamentos haviam sido acatados para por fim à CPI, é óbvio que encerrou a questão.

Por conseguinte, quer isso dizer, em primeiro lugar, que sob o ângulo do fundamento constitucional, o fato determinado não teria sido preenchido; e em segundo, porquanto a parte regimental, da mesma forma não estaria satisfeita, pois do requerimento formador da referida Comissão não teria constado a estimativa do valor a ser despendido para o desenvolvimento das atividades do órgão em formação.

Portanto, claro ficou que realmente houve manifestação expressa e de forma esmagadora da maioria dos Senadores, em decisão de Plenário, que é o seu órgão soberano, chancelando a decisão proferida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pela anulação da autorização que instaurou a CPI.

Por um lado, é verdade que em muitas ocasiões não se respeitou essa exigência no Senado Federal. Recordo que, por exemplo, quando foi constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito por fatos denunciados pelo Sr. Pedro Collor de Mello, também não se deu cumprimento ao fato determinado, na sua inteireza. Envolveu o episódio, naquela ocasião, uma abrangência de fatos, não um só; mas se entendeu que era fato determinado, exatamente porque houve vontade política, hegemônica, majoritária, que determinou que se formasse aquela CPI.

De igual forma, no caso da Comissão Parlamentar de Inquérito relativamente às apurações de denunciada corrupção na época do Governo Sarney, também eram diversos os fatos determinados e não somente um, isolado, como parece querer o artigo 58, § 3º, da Constituição Federal. Havia sim fatos tidos como de corrupção que precisavam ser apurados, entretanto o Senado Federal chancelou a formação da Comissão Parlamentar de Inquérito porque houve vontade política; a maioria queria que se a instituisse. Naquele instante, poderia ter havido violação aos princípios constitucional e regimental, mas era a maioria que estava interpretando a norma regimental ou constitucional, ou seja, para os parâmetros do caso, era uma decisão política, que é ínsita a existência da vida parlamentar, ainda que não se observasse, tecnicamente, o cumpri-

mento do dispositivo constitucional ou regimental. Mas, repito, a maioria assim o quis e assim foi feito, e contra tal ato não houve irresignação perante o Judiciário.

Também tenho conhecimento que em uma ou duas CPIs ultimamente instaladas, constituiu-se Comissão sem que no requerimento formador houvesse sido registrado expressamente o valor possível a ser gasto para o cumprimento dos atos processuais da Comissão Parlamentar de Inquérito. Novamente repito que houve, naquele momento, manifesto interesse da maioria que levou à aprovação do requerimento tal qual havia sido redigido e subscrito por número suficiente de Senadores. Iguamente aqui nesta hipótese, operou-se, na sua plenitude, a vontade política.

Assim sendo, mesmo que apreciemos o que seja fato determinado e entendamos que, neste caso, tal existe; e que a Comissão Parlamentar de Inquérito deva ser formada; ou que defirmos o mandado de segurança; e que se reinstale a CPI, o que fazer com a questão *interna corporis* da aplicação, pelos Senadores, de seu Regimento Interno? (...)

Mas torno a perguntar, o que vamos fazer do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual o “limite das despesas a serem realizadas deve constar do Regimento”?

Vamos entrar na economia interna daquela Casa do Poder Legislativo?

Estaremos rasgando o Regimento Interno do Senado?

Gostaríamos que aquela maioria do Senado rasgasse o Regimento Interno deste Tribunal?

No caso presente, fica mais do que evidente que a vontade política da densa **Maioria** do Senado fixou-se no sentido de dar a interpretação que deu do Regimento Interno do Senado e por consequência recusou a formação da CPI.

E o fez baseado no seu Regimento Interno, interpretando-o, aplicando-o, segundo a sua visão .

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Ministro Maurício Corrêa, parece-me que o Sr. Ministro Celso de Mello não entrou no mérito do problema. S. Exa. disse apenas que, o ser a questão regimental, não ilide o conhecimento do mandado de segurança para ver se havia o direito, que se pretende violado.

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Mas, Sr. Presidente, coloco uma preliminar que, a meu ver, deve ser avaliada até por seu sentido prático. Para que vamos examinar, por exemplo, o que é fato determinado se não se pode autorizar a formação da CPI, através de provimento judicial, porque há impedimento de natureza regimental?

É uma questão objetiva, é um alvitre lógico, e me baseio exclusivamente nisso. Por esse motivo lavrei o meu voto com supedâneo na Súmula 283, aliás citando precedente do Sr. Ministro Sydney Sanches, que em caso idêntico a fez incidir.

Se não há condições de se ultrapassar essa regra regimental, por que vou conhecer, se já por um fundamento entendo que não se deve dar provimento ao pedido judicial?

É só por isso; é uma questão de lógica e de economia processual. Creio que no Órgão Judiciário também temos que caminhar para soluções que nos evitem a perda desnecessária de tempo, sobretudo no meio desta vastidão de processos que atualmente recaem sobre os ombros de cada Ministro desta Corte.

Ora, conhecer do mandado de segurança para depois dizer que há obstáculo de natureza regimental seria uma perda de tempo a que eu não me presto.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, tenho que os regimentos das Casas Legislativas estão submetidos, tal como qualquer diploma legal, ao princípio insculpido na Carta de 1988, que é o da legalidade.

Não posso endossar a óptica daqueles que chegam ao ponto de admitir até mesmo a possibilidade de, em face a conveniências momentâneas reinantes, a ilustrada maioria simplesmente rasgar o Regimento e ditar a regra de plantão para a disciplina da matéria. Esse modo de ver as coisas não se coaduna com o Estado Constitucional Democrático de direito em que vivemos, nem com a pluralidade política encerrada pela própria Carta da República; não homenageia a necessidade de, em prol do almejado equilíbrio, preservar-se, acima de tudo, a atuação das minorias; alfim, resulta em fator conducente ao totalitarismo.

Entrementes, deixemos em segundo plano essa visão, a meu ver, realista das coisas. Imaginemos que o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal gozem, aí, de um bill de indenidade quanto ao desrespeito ao Regimento e que este é algo para constar, possuindo, tão-só, contornos formais, ou seja, “para inglês ver”. Em jogo não está apenas o Regimento do Senado Federal, mas preceito da própria Constituição Federal; em questão está a intangibilidade do § 3º do artigo 58 da Carta em vigor:

“§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

Senhor Presidente, do texto extraído que uma Comissão Parlamentar de Inquérito é instrumental colocado ao alcance não da maioria, que tudo pode a partir do voto, mas, no tocante à instalação, da minoria, já que no preceito constitucional cuida-se de requerimento de um terço, e não dos restantes dois terços dos membros da Casa. Na espécie dos autos — e devemos ter presente o princípio da realidade — houve o requerimento formulado por um terço. E aí, por isso ou por aquilo, tendo em conta as repercussões do tema, o que noticiaram os veículos de comunicação, à época, surgiu a toda poderosa maioria, que, a pretexto de não se contar com verbas suficientes para prover despesas dessa Comissão, a chamada “CPI dos Bancos” — e há verbas para muitas outras coisas —, simplesmente fulminou a Comissão Parlamentar de Inquérito já instaurada. Ora, o Regimento Interno condiciona o alcance do preceito constitucional? É possível a inversão de valores? É possível potencializar-se o Regimento Interno da Casa, colocando-se em plano secundário o objetivo maior do § 3º do artigo 58? A prerrogativa não é assegurada à minoria, uma vez que a maioria tudo pode? Não, Senhor Presidente. Não posso, reafirmo, potencializar o Regimento Interno, potencializar o que vejo, de forma desassomburada, como um simples pretexto, a inexistência de recursos, e simplesmente dizer da ineficácia do que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal.

Registro, por último, Senhor Presidente, que a cada julgamento de controvérsias versando sobre as Casas do Congresso, mais cresce a minha admiração por um Parlamentar-jurista. Refiro-me ao professor Josaphat Marinho. Nos últimos episódios, envolvendo o Legislativo, S. Exa. revela a fidelidade ímpar a princípios, isso à mercê de coragem única que o torna digno da admiração de seus concidadãos.

Por tudo, peço vênia a S. Exa., o Ministro Maurício Corrêa, para não ser tão pragmático. E às vezes o pragmatismo, a partir do abandono de princípios, implica

retrocessos, considerada a democracia. Acompanho o Ministro Celso de Mello no brilhante e harmônico voto divergente proferido, subscrevendo-o na íntegra

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, peço vênua para acompanhar o eminente Ministro Relator, considerando que um dos fundamentos do mandado de segurança está indene de apreciação judicial. Apreciar o outro fundamento, sem influência prática no resultado, seria dotar a nossa decisão de um cunho acadêmico que não lhe é adequado.

Por essas razões, não conheço do mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, o eminente Relator demonstrou que o ato impugnado tem dois fundamentos distintos: um constitucional e outro regimental, este, como aquele, inteiramente autônomo, isto é, subsiste independentemente de ser procedente ou não o primeiro. Ainda que esse fundamento não tenha o relevo do outro, tem força própria, basta por si mesmo.

Por não ter sido indicado o limite das despesas a serem realizadas, deixou de ser preenchido um dos requisitos previstos no Regimento Interno, segundo a interpretação da Mesa daquela Casa do Congresso Nacional, que não pode ser revista por esta Corte, por se tratar, no ponto, de ato *interna corporis*.

Aliás, a interpretação que o Supremo Tribunal Federal dá a seu Regimento Interno também não pode ser revista pelos outros Poderes da República. E se não se declara a inconstitucionalidade da norma do Regimento Interno daquela Casa do Congresso, ela deve ser cumprida.

Peço vênua aos eminentes Ministros que dissentem para acompanhar o voto de eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente, a Corte é chamada a julgar mandado de segurança impetrado por parlamentares contra decisão da Casa do Congresso a que pertencem. Nesse mandado de segurança, foram prestadas informações. Penso que cabe destacar dois momentos na apreciação do *writ*: o primeiro diz respeito à legitimidade ativa dos impetrantes para requerer o mandado de segurança; o outro aspecto é o mérito do pedido: saber se o mandado de segurança, que vai ser examinado no mérito, pode prosperar ou não.

Em julgamento anterior, esta Corte fez a distinção, quando se examinou matéria concernente ao art. 60, § 5º, da Constituição, e destacou esses dois momentos. No caso concreto, compreendo que a legitimidade ativa dos requerentes há de ser admitida com base no § 3º do art. 58 da Constituição, que reza: “§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”. Como resulta dessa norma maior, as Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa onde se requer sua criação, para apuração de fato determinado e por prazo certo. Se

membros de Casa Legislativa entendem que decisão — negando a criação de comissão de inquérito, não obstante requerimento formulado por um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo — fere-lhes direito certo e líquido, cabe-lhes, em princípio, virem ao Supremo Tribunal Federal queixar-se da decisão e pleitear o *writ*, a fim de a Casa Legislativa instaure o órgão de inquérito? Esta Corte pode tomar conhecimento de tal pedido? Essa é a questão de legitimidade ativa. Outra é a matéria de mérito. Saber se procede ou não a decisão de mandar arquivar o pedido, eis o mérito da impetração.

Penso que, neste primeiro instante, indaga-se a respeito da possibilidade de o Supremo Tribunal Federal conhecer do mandado de segurança. Ora, a Corte já conheceu de mandados de segurança anteriores, contra ato de Mesa de Casa Legislativa, desde que parlamentares alegassem lesão a direito concernente ao mandato. Nesse sentido, conheceu-se de impetração, em que parlamentar, respondendo a processo perante Casa Legislativa, alegava cerceamento de defesa, porque fora negado a seu procurador sustentar no plenário do julgamento, no recinto da Casa Legislativa. Pois bem, nesse precedente, o Tribunal tomou conhecimento do mandado de segurança e, a seguir, julgou o mérito.

No caso concreto, penso que a legitimidade dos parlamentares, que vêm ao Supremo Tribunal Federal, com o presente *writ*, tem assento no § 3º do art. 58 da Constituição. Isso é bastante para possam eles deduzir sua súplica à Corte, cumprindo a esta pronunciar-se sobre o pedido. Tal é o limite da primeira questão, que ora está sendo destacada: a preliminar de conhecimento.

A outra questão, que concerne ao mérito, será decidida pela Corte, se esta verificar que não se cuida, apenas, de ato meramente de conteúdo político ou *interna corporis*.

Nessa perspectiva, nos limites do conhecimento da espécie, peço vênha ao Senhor Ministro Relator, para acompanhar o voto do Senhor Ministro Celso de Mello.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, com a devida vênha do eminente Ministro Néri da Silveira, penso que o problema não é de legitimidade, mas de possibilidade jurídica. É o de saber se é possível, juridicamente, havendo dois fundamentos suficientes *per se* e dúvida com relação à possibilidade jurídica de um, se não se pode examinar isso em preliminar. A meu ver, pode examinar-se.

Sou daqueles que entendem, Sr. Presidente, que essas questões regimentais, quando ficam dentro do seio do Parlamento, são insusceptíveis de apreciação judicial.

Por isso, acompanho o voto do eminente Ministro Relator, com a devida vênha dos que entendem o contrário.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Tenho assinalado que a questão que ora se repõe ao Plenário é dos prismas mais delicados dessa tensão dialética permanente entre o empenho com que os poderes políticos defendem o seu âmbito de poder e a função constitucional desta Casa.

Dos casos últimos que a respeito temos enfrentado, refiro-me para exemplificar, a três deles em que a discussão se vem aprofundando: o Mandado de Segurança n. 22.183, o Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 21.754, e, finalmente, o Mandado de Segurança n. 22.503.

Hoje parece que, pelo menos, a solução do problema está ficando mais clara na atual composição desta Casa, embora num sentido que não me parece o mais feliz. Com a mesma tranqüilidade com que do mais radical dos defensores da imunidade das decisões regimentais de Casas do Congresso à revisão judicial, o Ministro Francisco Rezek persiste na sua posição, peço vênha para, ao contrário, me alinhar à minoria.

Sem pretensão de convencer ninguém, mas apenas para marcar uma vez mais a minha posição.

O dilema é simples: pode-se ou não, para verificar a lesão de um direito individual, ainda que seja o direito de um parlamentar, um direito-função de um parlamentar, examinar-se a violência a uma norma regimental?

No Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 21.754, observei que, como um critério pragmático, prático, empírico, repete-se muito no tema é que, no curso do processo legislativo ou a propósito de qualquer deliberação das Câmaras, o que o Judiciário pode apurar são as violações de norma constitucional, não de norma regimental.

Minha ótica, no ponto, é um pouco diversa. Não me sinto, neste momento, autorizado a afirmação apodítica de que, da violação da norma regimental, jamais possa surgir uma questão suscetível de solução jurisdicional.

O que me parece essencial é saber, seja qual for a norma jurídica invocada, se há, em tese, direito subjetivo a proteger. Se existe, pode a norma de referência ser regimental, assim como pode a violação da norma constitucional não trazer viabilidade ao mandado de segurança, se não há um direito subjetivo em jogo. Aí, no caso da violação da norma constitucional, em que não há direito subjetivo em jogo, a ofensa à Constituição poderá gerar, sim, a inconstitucionalidade formal da norma dela decorrente, a ser declarada, porém, em outras vias.

Esta, repito, é a minha posição. Por isso, naquele caso, não conheci, no ponto, do mandado de segurança; é que — dissentindo aí da perspectiva mais ampla em que se têm posto, particularmente, os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello —, não reconheço um direito genérico do congressista à regularidade do processo legislativo. Há, aí, um interesse político respeitabilíssimo, mas que é de todos os cidadãos.

Há casos, entretanto, em que a violação de norma regimental pode, sim, a meu ver, violar direito subjetivo; não só de terceiros, de estranhos ao Congresso, mas também de membros do Congresso, que têm, como instrumentos do exercício do seu mandato, numerosos direitos-função que não lhes podem ser subtraídos, seja por violação de norma constitucional, legal ou regimental.

Assim já opinara, como Procurador-Geral, em caso que o Tribunal não chegou a apreciar, porque o parlamentar impetrante não veio a ser reeleito e o mandado de segurança só foi apreciado após o fim da legislatura de que participara: tratava-se da discussão sobre constitucionalidade da norma regimental do chamado “*voto de lide-rança*”.

Hoje, tem-se um grupo de parlamentares, em número indiscutivelmente bastante, à luz do art. 58, § 3º, da Constituição, para requerer a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, a sustentar que violou a Constituição, em primeiro lugar, mas violou também o próprio Regimento Interno do Senado Federal a deliberação da maioria que, depois de instalada a CPI, veio a extingui-la, provendo recurso contra ato do Presidente da Casa, a pretexto da ausência de fato determinado a investigar e da indicação do limite de despesas para o seu funcionamento, como seria exigido por norma regimental (na verdade, habitualmente não cumprida).

Indaga-se: há direito subjetivo em jogo? A meu ver, sim, e direito fundamental: a CPI é instrumento básico da minoria; a maioria não precisa de CPI. A constituição de

comissões parlamentares de inquérito para fiscalizar o Governo, sem se converter antes em maioria é direito fundamental da minoria e, portanto, dos deputados que, em determinado episódio, a personalizam, na medida em que firmam requerimento para investigação de fato que consideram relevante.

Por isso, sem adentrar no mérito, para não violar as fronteiras que a maioria se impôs, conheço do mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 22.494/DF — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Impetrantes: Antonio Carlos Valadares e outros (Advogado: Claudismar Zupirolli e outro). Impetrada: Mesa Diretora do Senado Federal.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal não conheceu do mandado de segurança, vencidos os Ministros Celso de Mello, Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Sepúlveda Pertence, Presidente.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 19 de dezembro de 1996 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.452 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Luiz Carlos Barretti Junior — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito

Comissão Parlamentar de Inquérito — Poderes de Investigação (CF, art. 58, §3º) — Limitações constitucionais — Legitimidade do controle jurisdicional — Possibilidade de a CPI ordenar, por autoridade própria, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico — Necessidade de fundamentação do ato deliberativo — Deliberação da CPI que, sem fundamentação, ordenou medidas de restrição a direitos — Mandado de segurança deferido.

Comissão Parlamentar de Inquérito — Competência originária do Supremo Tribunal Federal.

— *Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.*

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, *enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União*, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, *sujeitando-se*, em conseqüência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional *originário* do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, d e i). *Precedentes.*

O controle jurisdicional de *abusos* praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito *não ofende* o princípio da separação de Poderes.

— *A essência* do postulado da divisão funcional do poder, *além* de derivar da necessidade de *conter* os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, *representa* o princípio conservador das liberdades do cidadão e *constitui* o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, *que* tem assento no art. 2º da Carta Política, *não pode* constituir e *nem* qualificar-se como um *inaceitável* manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

— O Poder Judiciário, quando intervém para *assegurar* as franquias constitucionais e para *garantir* a integridade e a supremacia da Constituição, *desempenha*, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a *própria* Carta da República.

O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, *desde* que pautado pelo *respeito* à Constituição, *não* transgredir o princípio da separação de Poderes.

Desse modo, *não* se revela lícito afirmar, na hipótese de *desvios jurídico-constitucionais* nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de *outro* Poder da República.

O controle do poder constitui uma *exigência* de ordem político-jurídica *essencial* ao regime democrático.

— O sistema constitucional brasileiro, *ao consagrar* o princípio da *limitação de poderes*, teve por objetivo instituir modelo destinado a *impedir* a formação de *instâncias hegemônicas de poder* no âmbito do Estado, em ordem a *neutralizar*, no plano político-jurídico, a possibilidade de *dominação institucional* de *qualquer* dos Poderes da República *sobre* os demais órgãos da soberania nacional.

Com a finalidade de *obstar* que o *exercício abusivo* das prerrogativas estatais *possa* conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, *pela opressão do poder*, os direitos e garantias individuais, *atribuiu-se*, ao Poder Judiciário, a função eminente de *controlar* os excessos cometidos por *qualquer* das esferas governamentais, *inclusive aqueles* praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder *ou* em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória.

Os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, embora amplos, *não* são ilimitados e *nem* absolutos.

— *Nenhum* dos Poderes da República está *acima* da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de *qualquer* Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, *submetem-se* ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV).

As Comissões Parlamentares de Inquérito *não têm* mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República.

É *essencial* reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito — precisamente porque *não* são absolutos — *sofrem* as restrições impostas pela Constituição da República e *encontram* limite nos direitos fundamentais do cidadão, que *só* podem ser afetados *nas hipóteses e na forma* que a Carta Política estabelecer. *Doutrina. Precedentes.*

Limitações aos poderes investigatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito.

— A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (art. 58, § 3º), claramente *delimitou* a natureza de suas atribuições institucionais, *restringindo-as*, unicamente, ao campo da *indagação probatória*, com absoluta *exclusão* de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, *inclusive* aquelas que decorrem do *poder geral de cautela* conferido aos juízes, *como* o poder de decretar a *indisponibilidade* dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar.

A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente *limitados* levou a *jurisprudência constitucional* do Supremo Tribunal Federal a *advertir* que as Comissões Parlamentares de Inquérito *não podem* formular acusações e *nem* punir delitantes (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), *nem* desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a *qualquer* indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), *nem* decretar a prisão de qualquer pessoa, *exceto* nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard).

Os direitos e garantias individuais *não têm* caráter absoluto.

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de *caráter absoluto*, mesmo porque razões de *relevante* interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades *legitimam*, ainda que *excepcionalmente*, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, *desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.*

O *estatuto constitucional das liberdades públicas*, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas — e considerado o *substrato ético* que as informa — *permite* que sobre elas *incidam* limitações de ordem jurídica, *destinadas*, de um lado, a *proteger* a integridade do interesse social e, de outro, a *assegurar* a coexistência harmoniosa das liberdades, pois *nenhum* direito ou garantia pode ser exercido *em detrimento* da ordem pública ou *com desrespeito* aos direitos e garantias de terceiros.

A *quebra* do sigilo *constitui* poder *inerente* à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito.

— O *sigilo bancário*, o *sigilo fiscal* e o *sigilo telefônico* (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que *não* se identifica com a inviolabilidade das *comunicações* telefônicas) — ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política — *não* se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, *eis que* o ato que lhes decreta a quebra traduz natural *derivação* dos poderes de investigação que foram conferidos, *pela própria Constituição da República*, aos órgãos de investigação parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, *no entanto*, para decretarem, legitimamente, *por autoridade própria*, a quebra do *sigilo bancário*, do *sigilo fiscal* e/ou do *sigilo telefônico*, relativamente a pessoas por elas investigadas, *devem* demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de *causa provável* que legitime a medida excepcional (*ruptura* da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), *justificando* a necessidade de sua efetivação no procedimento de *ampla* investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, *sem prejuízo* de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

— As deliberações de *qualquer* Comissão Parlamentar de Inquérito, à *semelhança* do que *também* ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando *destituídas* de motivação, mostram-se *írritas* e *despojadas* de eficácia jurídica, pois *nenhuma* medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, *sem* que o ato que a decreta seja adequadamente *fundamentado* pela autoridade estatal.

— O *caráter privilegiado* das relações *Advogado-cliente*: a questão do *sigilo profissional* do Advogado, enquanto depositário de *informações confidenciais* resultantes de suas relações com o cliente.

Motivação *per relationem* constante da deliberação emanada da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito — quando esta faz *remissão* a elementos de fundamentação existentes *aliunde* ou constantes de *outra* peça — demonstrar a *efetiva* existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que *justificariam* o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o *conhecimento* do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para *viabilizar* o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos — considerada a remissão a eles feita — *passam* a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou.

Não se revela viável indicar, *a posteriori*, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que *deveriam* ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência *contemporânea* da motivação — e *não* a sua justificação *tardia* — constitui *pressuposto de legitimação* da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, *especialmente* quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos.

A questão da *divulgação* dos dados reservados e o dever de *preservação* dos registros sigilosos.

— A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, *não* pode, agindo arbitrariamente, conferir *indevida* publicidade a registros sobre os quais *incide* a *cláusula de reserva* derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a *transmissão* das informações pertinentes aos dados reservados, *transmite-se* à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a *nota de confidencialidade* relativa aos registros sigilosos.

Constitui conduta altamente *censurável* — com *todas* as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a *transgressão*, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do *dever* jurídico de *respeitar* e de *preservar* o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

Havendo *justa causa* — e achando-se configurada a *necessidade* de revelar os dados sigilosos, *seja* no *relatório final* dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), *seja* para efeito das *comunicações* destinadas ao Ministério Público *ou* a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, *seja*, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a *divulgação* do segredo, *precisamente* porque *legitimada* pelos fins que a motivaram, *não* configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de *excepcionalidade*.

Postulado constitucional da reserva de jurisdição: um tema ainda *pendente* de definição pelo Supremo Tribunal Federal.

O *postulado da reserva constitucional de jurisdição* importa em submeter, à *esfera única de decisão dos magistrados*, a prática de *determinados* atos cuja realização, por efeito de *explícita determinação* constante do próprio texto da Carta Política, *somente* pode emanar do juiz, e *não* de terceiros, *inclusive* daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”.

A cláusula constitucional da *reserva de jurisdição* — que incide sobre *determinadas* matérias, *como* a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) — traduz a noção de que, *nesses temas específicos*, assiste ao Poder Judiciário, *não apenas* o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a *primeira* palavra, *excluindo-se*, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de *iguais* atribuições, por parte de *quaisquer* outros órgãos ou autoridades do Estado. *Doutrina*.

— O princípio constitucional da reserva de jurisdição, *embora* reconhecido por *cinco* (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal — Min. Celso de Mello (Relator), Min. Marco Aurélio, Min. Sepúlveda Pertence, Min. Néri da Silveira e Min. Carlos Velloso (Presidente) — *não foi objeto de consideração* por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do *writ* mandamental, a *falta* de motivação do ato impugnado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, *deferir* o mandado de segurança.

Brasília, 16 de setembro de 1999 — Carlos Velloso, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: O eminente Procurador-Geral da República, Dr. **Geraldo Brindeiro**, ao opinar pela **concessão** do mandado de segurança, assim resumiu e apreciou a pretensão mandamental deduzida pelo impetrante (fl. 124/129):

“Luiz Carlos Barretti Júnior impetra mandado de segurança, com pedido de medida liminar, contra ato que determinou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, e ordenou busca e apreensão em sua casa e escritório, que teria sido praticado pelo senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento n. 127/99-SF e ‘destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional’.

O impetrante sustenta ser apenas advogado e de não exercer qualquer cargo de direção, de gestão ou de administração na Teletrust de Recebíveis S/A, empresa investigada pela citada Comissão Parlamentar de Inquérito. Alega, ainda, fundamentado no art. 133 da Constituição Federal e no art. 7º, inciso II, da Lei n. 8.906/94, que o ato impugnado, restrito de seus direitos, é ilegal.

Após discorrer sobre a competência originária do colendo Supremo Tribunal Federal para apreciar o mandado de segurança, a possibilidade do controle jurisdicional dos atos emanados das comissões parlamentares de inquérito e os limites dos poderes dessas comissões, Vossa Excelência decidiu conceder a medida liminar pleiteada pelo impetrante (fl. 51/60).

Vieram aos autos, então, as informações da autoridade impetrada, nas quais se sustenta, em resumo, a legalidade do ato apontado neste *mandamus* como abusivo (fl. 89/95).

Mantida por Vossa Excelência a decisão anteriormente proferida no sentido do deferimento da medida liminar (fl. 100/101), foi o processo remetido a esta Procuradoria Geral da República para manifestar-se sobre o caso.

A questão a ser enfrentada no presente mandado de segurança pode ser sintetizada na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para determinar a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, assim como ordenar buscas e apreensões domiciliares? A resposta, parece-me, deve ser positiva no tocante aos sigilos e negativa em relação às citadas buscas e apreensões.

Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal os ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional — e sobre isso não discordam os doutrinadores —, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. Apenas um tem relevância para a solução do presente caso e fundamenta-se ele no que a doutrina convencionou denominar ‘princípio da reserva de jurisdição’.

Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente

aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro *Celso de Mello* nestes autos, *verbis*:

‘O postulado da *reserva constitucional de jurisdição* — consoante assinala a doutrina (*J. J. Gomes Canotilho*, “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de *determinados* atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, *somente* pode emanar do juiz, e *não* de terceiros, *inclusive* daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

Isso significa — considerada a *cláusula de primazia judiciária* que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta *exige*, para a *legítima* efetivação de determinados atos, *notadamente* daqueles que impliquem *restrição* a direitos, que sejam eles ordenados *apenas por magistrados*’ (DJ de 8-6-99 - grifos do original) (fl. 57).

Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, porquanto ‘a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, *durante o dia, por determinação judicial*’ (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal). Também lhes é vedado determinar a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, pois tal sigilo somente pode ser afastado ‘*por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal*’ (art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

Contudo, os sigilos fiscal e bancário, bem como o sigilo das ligações telefônicas já realizadas, não estão compreendidos no âmbito do princípio da reserva constitucional de jurisdição, uma vez que encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente, como o fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

O entendimento até aqui traçado sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito também é o adotado por *Luiz Flávio Gomes* e *Cássio Juvenal Faria*, que escreveram:

‘São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país (*apud* Ministro Celso de Mello, decisão liminar proferida neste processo).

No caso dos autos, insurge-se o impetrante contra o ato da Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico e busca e apreensão em casa e escritório. Como dito linhas atrás, o poder de determinar o afastamento dos citados sigilos está, em tese, compreendido nos poderes de investigação conferidos pelo texto constitucional às comissões parlamentares de inquérito. Entretanto, o poder de ordenar busca e apreensão domiciliar não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão porque, de fato, quanto a essa última determinação, o ato atacado neste *mandamus* se afigura ilegal e abusivo.

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, como derivação dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem ‘todas as decisões, sob pena de nulidade’. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Verifica-se na hipótese ora examinada que o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, bem como a busca e apreensão, não foi fundamentado. O senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito apenas cingiu-se a ordenar aquelas medidas, não as motivando em nenhum

momento. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de *‘probable cause’*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX).

Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, meu parecer é pelo deferimento do writ, confirmando-se a medida liminar.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Trata-se de **mandado de segurança**, impetrado contra o Senhor Presidente da **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro**, no qual o autor do presente *writ* mandamental **sustenta** a ocorrência de **abuso de poder** que **teria** sido praticado por esse órgão de investigação parlamentar.

O ora impetrante — **fundamentando** a sua pretensão mandamental na circunstância de ser **Advogado** e de **não** exercer qualquer cargo de direção, de gestão ou de administração na empresa **Teletrust de Recebíveis S/A** (da qual, **segundo afirma**, sequer é acionista) — **alega**, com apoio no art. 133 da Constituição e no art. 7º, II, da Lei n. 8.906/94, que se revestem de **ilicitude** as medidas restritivas de direitos contra ele ordenadas pela CPI/Sistema Financeiro.

Cabe reconhecer, **desde logo**, que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, **em sede originária**, mandados de segurança e *habeas corpus* impetrados contra **Comissões Parlamentares de Inquérito** constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, **enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União**, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, **sujeitando-se**, em conseqüência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional **originário** do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, *de i*).

Esse entendimento **tem preavalecido**, sem maiores disceptações, no magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que, **por mais de uma vez**, quer sob a égide do **vigente** ordenamento constitucional (RDA 196/195, Rel. Min. **Celso de Mello** — RDA 196/197, Rel. Min. **Celso de Mello** — RDA 199/205, Rel. Min. **Paulo Brossard** — HC 71.193/SP, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence** — HC 79.244/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, v.g.), quer sob a vigência de Constituições anteriores (MS 1.959-DF, Rel. Min. **Luiz Gallotti**), **já decidiu** que:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos.”

(RDA 47/286-304)

Sendo assim — e tendo presente, ainda, o magistério da doutrina (João de Oliveira Filho, “Legislativo: Poder Autêntico”, p. 295/296, 1974, Forense, v.g.) — reveste-se de plena **cognoscibilidade** o presente *writ* mandamental ora deduzido pelo impetrante perante esta Suprema Corte.

Cabe enfatizar, neste ponto, que o eventual abuso de poder praticado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito **expõe-se**, inquestionavelmente, à possibilidade constitucional de controle pelo Poder Judiciário.

Com efeito, o sistema constitucional brasileiro, **ao consagrar o princípio da limitação de poderes**, teve por objetivo instituir modelo destinado a **impedir** a formação de **instâncias hegemônicas de poder** no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.

Com a finalidade de impedir que o **exercício abusivo** das prerrogativas estatais **pudesse** conduzir a práticas que transgredissem o regime das liberdades públicas e que sufocassem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, **atribuiu-se** ao Poder Judiciário a função eminente de **controlar** os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais.

Daí a precisa observação de **João Mangabeira** (“**Em torno da Constituição**”, p. 99, 1934, Companhia Editora Nacional), para quem o **Supremo Tribunal Federal**, qualificando-se como “*o grande poder político*” da República, **foi concebido** como órgão destinado a **conter** “*o Legislativo e o Executivo nas órbitas que a Carta Constitucional lhes traça*” e a **garantir** “*os direitos do indivíduo com o amparo de uma proteção irresistível*”.

Dentro desse contexto, impende registrar que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são **passíveis** de controle jurisdicional, sempre que, **de seu eventual exercício abusivo**, derivarem **injustas** lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais.

Desse modo, as ofensas ao *status libertatis* ou a direitos outros titularizados por pessoas ou entidades que sofram as conseqüências prejudiciais da ação eventualmente arbitrária de uma CPI tornam-se **suscetíveis** de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

É preciso não perder de perspectiva que, **no regime constitucional que consagra o Estado democrático de direito**, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, **na medida em que delas derivem conseqüências de ordem jurídica**, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com **inobservância** da Constituição.

Quando estiver em questão a necessidade de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida, a invocação do princípio da separação de Poderes **não terá** a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do **dever** de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério, sempre erudito e irrepreensível, de **Pedro Lessa** (“**Do Poder Judiciário**”, p. 65-66, 1915, Livraria Francisco Alves), *verbis*:

“Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, **que tem como limite um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia**, o Congresso elabora medidas e normas, que **escapam** à competência do poder judiciário. **Desde que ultrapassa a circunferência**, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica.” (Grifei)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal **jamais tolerou** que a invocação da natureza política do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — **naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros** — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários.

Não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo — e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar —, o desenvolvimento do inquérito instaurado por qualquer das

Casas que compõem o Congresso Nacional rege-se por normas, que, **visando a coibir eventuais excessos**, impõem insuperáveis limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se deve desconhecer que a **CPI** — qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração — **não pode exceder**, sob pena de incidir em abuso de poder, os parâmetros que delimitam, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigatórios.

Esses **possíveis** desvios jurídicos são reconhecidos por nossa melhor doutrina, que, ao referir a atuação *ultra vires* dos órgãos de investigação parlamentar e ao admitir a conseqüente possibilidade de seu controle jurisdicional, observa (**José Alfredo de Oliveira Baracho**, “**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 147, 1988, Forense), *verbis*:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de suas atribuições, *podem* exercê-las com abuso de poder. A competência investigatória *tem limites* na Constituição e nas leis, sendo passível de controle jurisdicional, através do remédio do *habeas corpus*, desde que a atuação das mesmas venha a acarretar lesão atual ou iminente à liberdade de locomoção física. Será utilizável o mandado de segurança, na violação de direito líquido e certo.”

Sendo, o **inquérito parlamentar**, essencialmente, “*um procedimento jurídico-constitucional*” (**José Alfredo de Oliveira Baracho**, “**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 162, 1988, Forense), torna-se evidente que os poderes de que dispõe uma **CPI** acham-se **necessariamente** condicionados e regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ela utilizados na ampla investigação dos fatos sujeitos à apuração congressual.

Isso significa que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não têm** mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República.

O reconhecimento de que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito são essencialmente **limitados** decorre da própria natureza de nosso sistema constitucional, pois, no regime de governo consagrado pela Constituição brasileira, **nenhum** órgão do Estado acha-se investido de prerrogativas político-jurídicas absolutas.

Esse entendimento — que prevalece na prática institucional norte-americana (**Thomas M. Cooley**, “**A Treatise on the Constitutional Limitations**”, p. 11, 6^a ed., 1890, Boston; **Bernard Schwartz**, “**American Constitutional Law**”, p. 77, 1955, Cambridge University Press; **William Bennett Munro**, “**The Government of the United States**”, p. 346-355, 1926, The Macmillan Company, v.g.) — encontra apoio em **autorizado** magistério doutrinário de eminentes juristas nacionais que **enfatizam**, a propósito do tema, **notadamente em matéria de direitos e garantias individuais**, que **não são ilimitados** os poderes de investigação parlamentar atribuídos às Comissões de Inquérito constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União (**Moacyr Lobo da Costa**, “**Origem, Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito**”, in Revista de Direito Público, vol. 9/110-121; **Cláudio Pacheco**, “**Novo Tratado das Constituições Brasileiras**”, vol. 6/355, 1992; **Carlos Maximiliano**, “**Comentários à Constituição Brasileira**”, vol. 2/80, 4^a ed., 1948; **Roberto Rosas**, “**Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo**”, in Revista de Direito Público, vol. 12/56-60).

Torna-se **essencial** reconhecer, portanto, que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito — precisamente porque **não** são absolutos — **sofrem** as restrições impostas pela Constituição da República e **encontram** limite nos direitos fundamentais do cidadão, que **só** podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer.

E assim é — **cabe insistir na asserção** — porque o sistema constitucional brasileiro, tendo presente a natureza essencialmente democrática do regime de governo, **não**

admite e **nem** tolera que se formem, no âmbito do aparelho de Estado, núcleos orgânicos **investidos** de poderes **absolutos**.

Desse modo, **não** se revela lícito supor, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.

É **irrecusável**, no entanto, Senhor Presidente, que o **poder de investigar** constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. Essa prerrogativa de fiscalizar traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito - que constituem verdadeiras *fact-finding commissions* — devem dispor, na condução do procedimento investigatório, de todos os meios necessários e pertinentes à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, **no entanto**, como precedentemente já ressaltado, **limitações** de ordem jurídico-constitucional que **restringem**, em conseqüência, a capacidade de atuação da CPI (**Raul Machado Horta**, “**Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação**”, in RDP, vol. 5/38; **João de Oliveira Filho**, “**Inquéritos Parlamentares**”, in Revista de Informação Legislativa, vol. 2/73; **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 2/72, 1992, Saraiva).

O **direito de investigar** — que o ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (CF, art. 58, § 3º), tem, **no inquérito parlamentar**, o instrumento mais significativo de sua concretização.

A Constituição da República, **no entanto**, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (art. 58, § 3º), claramente **delimitou** a natureza de suas atribuições institucionais, **restringindo-as**, unicamente, ao campo da **indagação probatória**, com absoluta **exclusão** de **quaisquer** outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, **inclusive** aquelas que decorrem do **poder geral de cautela** conferido aos juízes, **como** o poder de decretar a **indisponibilidade** dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar.

Nesse sentido, inclusive, já se pronunciou o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do **MS 23.446/DF**, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, ocasião em que esta Corte enfatizou a **impossibilidade** de a CPI ordenar a **indisponibilidade** de bens de qualquer pessoa.

A circunstância de os poderes investigatórios de uma **CPI** serem essencialmente **limitados** levou a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal — **com apoio** no magistério da doutrina (**José Cretella Junior**, “**Comentários à Constituição de 1988**”, vol. V/2700-2701, item n. 303, 1991, Forense Universitária) — a **advertir** que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não podem** formular acusações e **nem** punir delitos (**RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**), **nem** desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a **qualquer** indiciado ou testemunha (**RDA 196/197**, Rel. Min. **Celso de Mello** — **HC 79.244/DF**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**), **nem** decretar a prisão de qualquer pessoa, **exceto** nas hipóteses de flagrância (**RDA 196/195**, Rel. Min. **Celso de Mello** — **RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**).

Torna-se importante assinalar, neste ponto, que, **mesmo** naqueles casos em que se revelar possível o exercício, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, dos **mesmos** poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, **ainda assim** a prática dessas prerrogativas estará necessariamente sujeita aos **mesmos** condiciona-

mentos, às **mesmas** limitações e aos **mesmos** princípios que regem o desempenho, pelos juízes, da competência institucional que lhes foi conferida pelo ordenamento positivo.

Isso significa, por exemplo, que **qualquer** medida restritiva de direitos **dependerá**, para reputar-se válida e legítima, da necessária motivação, pois, **sem esta**, tal ato — à semelhança do que ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.) — reputar-se-á írrito e destituído de eficácia jurídica.

Em uma palavra: as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, **estão sujeitas** às mesmas normas e limitações que **incidem** sobre os magistrados judiciais, quando no exercício de **igual** prerrogativa. **Vale dizer**: as Comissões Parlamentares de Inquérito **somente** podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, **desde que o façam** nos **mesmos** termos e segundo as **mesmas** exigências que a Constituição e as leis da República **impõem** aos juízes.

É por essa razão que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **MS 23.454/DF**, Rel. Min. **Marco Aurélio**, deixou assentado **que se impõe**, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, o **dever** de fundamentar as deliberações que adote e das quais resulte — ou possa resultar — **restrição** aos direitos básicos das pessoas, **notadamente** naqueles casos em que os atos de investigação legislativa importem em **ruptura** da esfera de privacidade dos indiciados:

“(…) todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lítimo direito de defesa.”
(MS 23.454/DF, Rel. Min. **Marco Aurélio**)

Tenho por **inquestionável**, por isso mesmo, que a cláusula constitucional que outorga, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**” (CF, art. 58, § 3º) — **reprodução textual** do que se contém na Constituição Portuguesa (art. 178, n. 5), **desde** a Revisão Constitucional de 1982 — traz, **de modo implícito**, o reconhecimento da necessidade de que tais poderes **somente** devem ser exercidos de maneira compatível com a natureza do regime e com respeito aos princípios consagrados na Constituição da República.

Daí a observação de **J.J. Gomes Canotilho** e de **Vital Moreira** (“**Constituição da República Portuguesa Anotada**”, p. 720, 3ª ed., 1993, Coimbra Editora), que, ao comentarem o art. 181, n. 5 (**renumerado**, pela 4ª Revisão Constitucional de 1997, **para art. 178, n. 5**), da Constituição de Portugal, **advertem**:

“Seguramente que os *poderes* das comissões de inquérito *têm um limite* naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, *não podem* ser afectados *senão* por decisão de um juiz.”

Na realidade, a concepção de poder — na estrutura de um Estado fundado em bases democráticas — **deve** conviver, **necessariamente**, com a idéia correspondente de **limitação** e de **controle**.

Esse **paradigma de contenção**, cuja observância se impõe aos detentores e exercentes do poder estatal, reflete um dos elementos essenciais que dão substância, no plano da teoria da Constituição e da organização da sociedade política, à noção mesma de Estado Democrático de Direito.

A **necessidade** ética e a **exigência** política de **conformar**, juridicamente, o exercício do poder — **qualquer** que seja o órgão estatal que o detenha — representam, **sob tal aspecto**, valores fundamentais e pressupostos de legitimação do Estado Democrático de Direito.

Bem por isso, torna-se importante ter presente a **advertência** do eminente Professor **Miguel Reale** (“**Questões de Direito Público**”, p. 101/102, 1997, Saraiva), que, ao versar o tema concernente aos “*Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito*”, expendeu magistério irrepreensível:

“*Notável* foi a alteração introduzida pela Constituição de 1988 no que se refere à *natureza* dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na tradição do Direito Constitucional Brasileiro, sem que houvesse clara estatuição sobre a natureza do órgão, a norma suprema, desde o Art. 34 da Constituição de 1934, passando pelo Art. 53 do Estatuto de 1946, até o Art. 37 da Carta de 1967/69, limitava-se a declarar que a investigação deveria ter por objeto fato determinado.

Já agora, o § 3º do Art. 58 da Carta Magna começa por estabelecer que as Comissões Parlamentares de Inquérito ‘terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...) para a apuração de fato determinado’.

Essa elevação da competência ao plano jurisdicional, no que se refere à missão de investigar, se, por um lado, reforça o poder conferido à Comissão, no concernente, por exemplo, à requisição de documentos de particulares — ou à produção de provas —, por outro, o sujeita às normas especiais que regem a atividade judicial, condicionando-a aos pressupostos de uma situação jurídica concreta. Tal fato não deve causar estranheza em se tratando de uma Constituição que, desde o Art. 1º, de manifesto sentido preambular, preserva os valores da cidadania, da pessoa humana e da livre iniciativa.

A salvaguarda do que é próprio e reservado a cada cidadão é reiterada no Art. 5º, que exemplarmente discrimina os ‘direitos e deveres individuais’, declarando, entre outros:

‘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’ (inciso X).

(...)

‘assegurado a todos o acesso à informação (desde que) resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional’ (inciso XIV).

(...)

que ‘A lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais’ (inciso XLI). (...).

Eis aí parâmetros ético-jurídicos aos quais todos se subordinam, inclusive os órgãos da soberania, por serem eles emanação direta do ordenamento constitucional, representando seu máximo e imprescindível supedâneo.” (Grifei)

Cabe assinalar que esse entendimento — que se infere dos padrões e valores ético-jurídicos que informam e dão consistência ao sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil — encontra suporte, não apenas no domínio do magistério doutrinário, mas, também, no âmbito do direito comparado, **como ocorre** na República Italiana, **cuja Constituição**, ao definir os **poderes** e os **limites** das comissões parlamentares de inquérito, dispõe, **em seu artigo 82**, que “*La commissione d’inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’ autorità giudiziaria*” (grifei).

De outro lado, impõe-se examinar a questão do **sigilo** em face dos poderes de investigação **constitucionalmente** outorgados às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Se é certo que os órgãos de investigação parlamentar, em tema de **restrição** a direitos e garantias individuais, estão **vinculados** ao dever de **motivar** as deliberações que adotarem, sob pena de **nulidade** de tais atos decisórios, **não é menos exato** — segundo entendo (MS 23.491/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 2-8-99) — que as comissões parlamentares de inquérito **podem** decretar, **por autoridade própria**, a quebra do **sigilo bancário** de pessoas por elas investigadas, **desde que justifiquem**, a partir de meros indícios, a **existência** concreta de **causa provável** legitimadora da medida excepcional e **indiquem a necessidade** de sua efetivação no procedimento de **ampla** investigação dos fatos determinados, como reconhece **autorizadíssimo** magistério doutrinário (Miguel Reale, “**Questões de Direito Público**”, p. 128, 1997, Saraiva).

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revisitam de **caráter absoluto**, mesmo porque razões de relevante interesse público **legitimam**, ainda que **excepcionalmente**, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das liberdades públicas, uma vez **respeitados** os termos estabelecidos pela própria Constituição.

Impende reconhecer, neste ponto, consoante assinala o magistério da doutrina, que, em nosso sistema jurídico, o direito ao sigilo bancário **não é** oponível, **quer** ao Poder Judiciário, **quer** às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que essa garantia constitucional — que representa uma projeção do **direito à intimidade**, fundado no art. 5º, X, da Carta Política — **não se** acha submetida ao princípio da reserva de jurisdição (Vânia Siciliano Aieta, “**A Garantia da Intimidade Como Direito Fundamental**”, pp. 145/146, 1999, Lumen Juris; Sérgio Carlos Covello, “**O Sigilo Bancário Como Proteção à Intimidade**”, in RT 648/27-30, 29, v.g.).

É por tal motivo que o Supremo Tribunal Federal, **por mais de uma vez**, já decidiu que **não tem** caráter absoluto a garantia do **sigilo bancário**, cuja incidência — em caso de relevante interesse público — pode ser **legitimamente** afastada nas hipóteses previstas na Lei n. 4.595/64, cujo art. 38, § 1º (que **contempla** as Comissões Parlamentares de Inquérito), foi recepcionado pelo **vigente** estatuto constitucional (RTJ 148/366, Rel. Min. Carlos Velloso — RTJ 157/44, Rel. Min. Francisco Rezek — RTJ 168/195, Rel. Min. Ilmar Galvão — Pet 1.564/RJ (AgRg), Rel. Min. Octavio Gallotti, v.g.).

Também **admito** a possibilidade jurídica-constitucional de as comissões parlamentares de inquérito, agindo *ex propria auctoritate*, determinarem, **sempre** mediante resolução fundamentada, a **ruptura** do sigilo fiscal e do sigilo concernente aos **registros/dados** telefônicos (hipótese esta absolutamente **inconfundível** com a da **interceptação** das comunicações telefônicas, que constitui matéria sujeita ao princípio da reserva absoluta de jurisdição, nos termos do art. 5º, XII, *in fine*, da Carta Política).

O **reconhecimento** dessa excepcional prerrogativa, além de **ajustar-se** à norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República — que **confere**, às comissões parlamentares de inquérito, **amplios** poderes de indagação probatória (**excetuados**, apenas, aqueles cuja prática encontra limite no postulado constitucional da reserva de jurisdição) —, **tem o beneplácito** de valioso magistério que **admite** a possibilidade de a CPI **quebrar** o sigilo dos dados ou dos registros telefônicos, conforme pode ressaltar, na análise dessa questão, o eminente Ministro Carlos Mário da Silva Velloso (“**As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Sigilo das Comunicações Telefônicas**”, in “**Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**”, vol. 26/36-53, 52, RT):

“Cumpre-nos, agora, dar resposta à indagação: seria possível à CPI quebrar o sigilo dos dados ou registros telefônicos do paciente?

A resposta parece-me positiva.

É que, conforme vimos, quando examinamos os poderes da CPI, a Constituição — § 3º do art. 58 — atribui à CPI ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, e não temos, tratando-se de quebra de sigilo, disposição

constitucional reservando ao juiz a prática do ato, tal como existe, por exemplo, no caso de decreto de prisão (CF, art. 5º, LXI). No particular, tem-se questão que diz respeito à produção de prova, da atribuição dos juízes, na condução de processo civil ou penal. Ora, se a Constituição atribui à CPI poderes ‘próprios das autoridades judiciais’, forçoso é compreender que pode a CPI tomar a providência aludida.

Pode, então, a CPI quebrar o sigilo dos dados ou registros telefônicos de pessoa que esteja sendo investigada.”

Torna-se **essencial** enfatizar, neste ponto, uma vez mais, não obstante a **posição eminente** que as liberdades públicas assumem em nosso sistema constitucional, que **não devem elas** — considerado o substrato ético que as informa — “*proteger abusos nem acobertar violações*”, eis que os direitos e garantias individuais expõem-se a naturais **restrições** derivadas “*do princípio de convivência das liberdades, pelo qual nenhuma delas pode ser exercida de modo danoso à ordem pública e às liberdades alheias*” (Ada Pellegrini Grinover, “**Liberdades Públicas e Processo Penal**”, p. 251, 2ª ed., 1982, RT; Luis Francisco Torquato Avolio, “**Provas Ilícitas**”, p. 152, item n. 5.1, 1995, RT; Edoardo Giannotti, “**A Tutela Constitucional da Intimidade**”, p. 89, 1987, Forense).

Bem por isso, cumpre reconhecer, como precedentemente já acentuado, que o **direito ao sigilo**, como **qualquer** outra liberdade pública, **não** tem caráter absoluto (RTJ 157/44, Rel. Min. Francisco Rezek), **sofrendo**, em conseqüência, limitações de ordem ético-jurídica, **destinadas**, essencialmente, de um lado, a **proteger** a integridade do interesse social e, de outro, a **assegurar** a coexistência harmoniosa das liberdades, “*car la vie sociale exclut la possibilité de libertés sans frontières*” (Jean Rivero, “**Les Libertés Publiques**”, vol. 1/166-175, 1973, Presses Universitaires de France).

É certo que a garantia constitucional instituída no art. 5º, XII, da Carta Política objetiva preservar a **inviolabilidade** do sigilo “*das comunicações telefônicas*”, **não havendo**, no preceito normativo em questão (**inciso XII**), qualquer referência ao tema da “**disclousure**” dos registros telefônicos.

Cabe traçar aqui, por necessário, uma **distinção** entre a **interceptação** (“*escuta*”) das comunicações telefônicas, inteiramente submetida ao princípio constitucional da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XII), de um lado, e a **quebra** do sigilo dos **dados** (registros) telefônicos, de outro, cuja tutela deriva da cláusula de proteção à intimidade inscrita no artigo 5º, X, da Carta Política.

A **interceptação** das comunicações telefônicas, **além** de submetida ao postulado da reserva constitucional de jurisdição — que **somente** deixa de incidir nas hipóteses de estado de defesa (CF, art. 136, § 1º, c) e de estado de sítio (CF, art. 139, III) —, possui finalidade específica, pois a utilização desse meio probatório apenas se justifica, **havendo ordem judicial**, “*para fins de investigação criminal ou de instrução processual penal*” (CF, art. 5º, XII, *in fine*), circunstância esta que **exclui**, por completo, a possibilidade constitucional de uma CPI determinar, por autoridade própria, a **escuta** de conversações telefônicas.

Diversa é, porém, a situação concernente ao acesso da CPI aos **registros telefônicos**, pois, consoante enfatiza o magistério da doutrina (Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, “**Direito Civil Constitucional — Cadernos I**”, p. 249, 1999, Max Limonad; Tércio Sampaio Ferraz Junior, “**Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**”, vol. 1/85), o **inciso XII** do art. 5º da Carta Política “*impede o acesso à própria ação comunicativa, mas não aos dados comunicados*”, **mesmo porque estes** — os dados comunicados —, **protegidos** pela cláusula tutelar da intimidade, inscrita no **inciso X** do art. 5º da Constituição, “*não constituem um limite absoluto*” à ação do Poder Público.

Qualquer outra interpretação, de que pudessem resultar efeitos inibitórios sobre a atividade desenvolvida por uma CPI, certamente **frustraria**, de modo ilegítimo, o exercício, por esse órgão do Poder Legislativo, da competência investigatória que lhe outorgou a própria Constituição da República, **especialmente** se se considerar, como acentuam os autores (**Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, op. cit.**, p. 249), que, “*na atual sociedade da informação, não há qualquer informação que não se revista da natureza de dados*”.

Cabe fazer, no entanto, uma **advertência**.

A possibilidade de revelação dos registros telefônicos de um **Advogado** — condição **titularizada** pelo ora impetrante — **não** autoriza o Poder Público a ter acesso irrestrito aos dados registrados, **se**, do conhecimento de tais dados, puder resultar **grave dano** aos direitos do cliente.

É que, se assim não se entender - e analisando-se a questão na perspectiva do exercício profissional (**Ruy de Azevedo Sodré, “A Ética Profissional e o Estatuto do Advogado”**, p. 402/405, 3ª ed., 1975, LTr) — restará comprometido, de maneira absolutamente ilegítima, o estatuto jurídico de inviolabilidade do Advogado, com evidente frustração e ofensa à liberdade de defesa e ao sigilo profissional (**Lei n. 8.906/94**, art. 7º, II).

Daí a **procedente** observação de **Paulo Luiz Netto Lôbo** (“**Comentários ao Estatuto da Advocacia**”, p. 56/57, 2ª ed., 1996, Brasília Jurídica), ao versar a questão concernente à inviolabilidade dos registros do Advogado, resultantes de sua atividade profissional:

“A *inviolabilidade* do advogado alcança seus meios de atuação profissional, tais como seu escritório ou locais de trabalho, seus arquivos, seus dados, sua correspondência e suas comunicações. Todos esses meios estão alcançados tradicionalmente pela tutela do sigilo profissional.

A ampla utilização da informática pelo advogado, com sua crescente miniaturização, faz estender a inviolabilidade aos dados e arquivos de computador, mantidos em seu local de trabalho ou que transporte consigo.

O Estatuto refere-se a escritório e local de trabalho. Entende-se por local de trabalho qualquer um que o advogado costume utilizar para desenvolver seus trabalhos profissionais, incluindo a residência, quando for o caso. A atual revolução tecnológica aponta para a realização à distância de serviços ligados por redes de comunicação, sem o deslocamento físico das pessoas. Em qualquer circunstância, o sigilo profissional não pode ser violado.

(...)

Em nenhuma hipótese, pode haver interceptação telefônica do local de trabalho do advogado, mesmo autorizada pelo magistrado, *por motivo de exercício profissional*. A hipótese prevista no inciso XII, do artigo 5º, da Constituição (ser admitida, por ordem judicial, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal), aplica-se *apenas* à própria pessoa do advogado, por ilícitos penais *por ele cometidos*, mas *nunca* em razão de sua atividade profissional.

A inviolabilidade dos meios de atuação profissional do advogado sofre uma importante exceção, que corresponde ao sentido da locução ‘limites da lei’ contida no artigo 133, da Constituição; é a da busca e apreensão determinada por magistrado. Não pode o advogado reter documentos que lhe foram confiados para os subtrair às investigações judiciais, sob pena de proteger o delito e a impunidade. A apreensão deverá se ater, exclusivamente, às coisas achadas ou obtidas por meios criminosos, como prevê o art. 240, § 1º, b, do Código de Processo Penal.

A busca e apreensão não pode incluir correspondências recebidas pelo advogado, porque são confidências escritas, feitas ao abrigo da confiança e da tutela da intimidade, garantidas pela Constituição (art. 5º, XII), nem os demais documentos, arquivos e dados que não se vinculem à finalidade ilícita, objeto da busca...”. (Grifei)

É tão expressiva, quão intensa em seus efeitos jurídicos, a **cláusula de reserva** que protege as **relações Advogado-cliente** — quaisquer que sejam os meios amparados pelo estatuto do sigilo e pela nota da confidencialidade — que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **HC n. 71.231/RJ**, Rel. Min. **Carlos Velloso**, assim se pronunciou:

“A intimação do paciente, **que é advogado**, para prestar depoimento à **CPI**, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição (...). O paciente, se for o caso, **invocará**, perante a **CPI**, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os **direitos** decorrentes do seu **status profissional**, sujeitos os que se **excederem** ao crime de abuso de autoridade.” (Grifei)

Feitas essas considerações incidentais, que guardam inteira **pertinência** com o caso em exame, pelo fato de o ora impetrante **ser Advogado**, **prossigo** no exame da **possibilidade** de uma **CPI** ter acesso aos **registros telefônicos** da pessoa investigada.

Assume relevo inquestionável, na análise desse tema, a **valiosa** opinião doutrinária de **Luiz Flavio Gomes** (“**A CPI e a Quebra do Sigilo Telefônico**”, in Caderno “**Direito e Justiça**”, Correio Braziliense, de 28-4-97), que **reconhece** a possibilidade constitucional de esse órgão de investigação parlamentar ordenar, **por autoridade própria**, a quebra do sigilo dos **dados** ou **registros telefônicos**.

Este é o magistério expandido pelo ilustre Professor e jurista:

“*As Comissões Parlamentares de Inquérito podem decretar a quebra do sigilo dos ‘dados telefônicos’? Têm poderes para isso? Esses ‘dados pessoais’ estão protegidos pela Constituição brasileira (art. 5º, inc. XII) de modo absoluto ou relativo? Poderiam, tais CPs, determinar a ‘escuta telefônica’ prevista na Lei 9.296/96? Essa lei alcança inclusive os dados telefônicos ou tão somente as comunicações telefônicas presentes, atuais?*”

(...)

Desde logo, é preciso salientar. *Uma coisa é a ‘comunicação telefônica’ em si, outra, bem diferente, são os registros pertinentes às comunicações telefônicas, registros esses que são documentados e armazenados pela companhia telefônica, tais como: data da chamada telefônica, horário, número do telefone chamado, duração do uso, valor da chamada etc. Vêm estampados nas denominadas ‘contas telefônicas’, que também integram o amplo espectro da ‘privacidade’ da pessoa. A interceptação de uma comunicação telefônica versa sobre algo que está ocorrendo, atual; já a quebra do sigilo de dados telefônicos relaciona-se com chamadas telefônicas pretéritas, já realizadas.*

A Constituição Federal distinguiu, no inciso XII do art. 5º, os ‘dados’ das ‘comunicações telefônicas’ e, *aparentemente*, conferiu àqueles uma tutela absoluta (como se sabe, *prima facie*, tem-se a impressão de que a Carta Magna só permitiu a quebra do sigilo das comunicações telefônicas).

O *ponto de partida* para o verdadeiro entendimento do assunto reside em reconhecer a ‘*relatividade*’ dos direitos fundamentais (muitos chamados de ‘liberdades públicas’ no antigo direito francês). *O princípio do sigilo absoluto não se coaduna com a realidade e a necessidade sociais. Os dados pessoais, em conclusão, seja no momento de uma comunicação (telefônica ou por outra forma), sejam os armazenados (estanques), não gozam de sigilo absoluto.*

(...)

E não é o caso (...) de se aplicar a Lei 9.296/96 aos registros ('dados') telefônicos, pois ela *só* disciplina a interceptação (ou escuta) telefônica.

Em suma: os dados telefônicos (registros pertinentes a chamadas pretéritas) não contam com sigilo absoluto. Por ordem judicial, em regra, pode ser quebrado esse sigilo, mas sempre que houver autorização legal, distinta da Lei 9.296/96.

Considerando que, por força do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e tendo em vista, ainda, que a Lei n. 1.579/52, art. 2º, possibilita-lhes a requisição de informações e documentos de órgãos públicos ou autárquicos (incluindo-se as concessionárias de serviço público), cabe concluir: a quebra do sigilo dos dados telefônicos pode ser determinada por CPI. Essa iniciativa conta com amparo legal.

O que não podem as CPIs é determinar escuta ou interceptação telefônica, que só podem ocorrer 'para fins criminais', dentro de uma investigação criminal ou dentro de uma instrução processual penal. E a CPI é criada para a apuração de fatos administrativos. Não é uma investigação criminal. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, pois essas atividades são da competência dos Poderes Executivo e Judiciário. Se no curso de uma investigação administrativa vier a deparar com fatos criminosos, deles dará ciência ao Ministério Público (H.C. 71.039/RJ, STF, Rel. Paulo Brossard).

A Comissão Parlamentar de Inquérito, em síntese, deve contar com meios suficientes para o bom desempenho das suas atribuições. Seus poderes são amplos, embora *não* ilimitados. A quebra do sigilo de dados telefônicos não constitui excesso de poder. *Apenas alguns atos é que são da competência exclusiva do Poder Judiciário: escuta telefônica e decretação de prisão, por exemplo.*" (Grifei)

Quanto à competência da Comissão Parlamentar de Inquérito para decretar a quebra do **sigilo fiscal**, cabe ter presente a autorizada observação de **Aliomar Baleeiro** ("**Direito Tributário Brasileiro**", atualizado pela ilustre Professora Misabel Abreu Machado Derzi, p. 1001/1002 e 1004, 11ª ed., 1999, Forense):

"Em princípio, o CTN (...) garante ao sujeito passivo e a terceiros o sigilo a respeito de sua respectiva situação financeira ou econômica, a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(...)

Mas não envolvem o dever de sigilo os casos taxativos do art. 200 — cooperação mútua entre Pessoas de Direito Público e requisição do Poder Judiciário.

Parece-nos que *a autoridade ainda está adstrita a prestar informações às Comissões Parlamentares de Inquérito, nos termos da lei, que as rege.*

(...)

O art. 199 *não excepcionou as informações exigidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, que dispõem de poder de investigações pela sua própria definição e natureza (Lei n. 1.579, de 18-3-1952, art. 2º).*" (Grifei)

Esse **mesmo** entendimento encontra apoio na lição de **Alexandre de Moraes** ("**Direito Constitucional**", p. 88, item n. 14.8, 6ª ed., 1999, Atlas), que assim analisa o tema ora em exame:

“Os sigilos bancário e fiscal são relativos e apresentam limites, podendo ser devassados (...) pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (...), uma vez que a proteção constitucional do sigilo não deve servir para detentores de negócios não transparentes ou de devedores que tiram proveito dele para não honrar seus compromissos.”

É por essa razão que o Professor **Kiyoshi Harada** (“**Direito financeiro e Tributário**”, p. 299, item n. 13.2, 2ª ed., 1997, Atlas), ao discorrer sobre a **inoponibilidade** do sigilo fiscal às Comissões Parlamentares de Inquérito, **expõe** as seguintes considerações:

“*O artigo 198, sem prejuízo do disposto na legislação criminal, estatui o princípio do sigilo fiscal ou administrativo proibindo a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública e de seus agentes, de informações acerca da situação econômica ou financeira dos contribuintes ou responsáveis, excetuando apenas os casos de requisição regular da autoridade judiciária no interesse da Justiça. Parece-nos que as informações aos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito, que dispõem dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, não estão proibidas. Tanto é assim que deputados e senadores não estão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato.*”

Igual orientação é também perfilhada por Luciano Amaro (“**Direito Tributário Brasileiro**”, p. 452, 1997, Saraiva) que reconhece **não** ser lícito ao Fisco opor o dever de sigilo às Comissões Parlamentares de Inquérito, **a quem assiste**, no desempenho dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (CF, art. 58, § 3º), o **direito** de solicitar informações aos agentes da administração tributária, **ainda** que protegidas pela cláusula de reserva.

Finalmente, e ainda **dentro** do tema concernente ao **acesso** das Comissões Parlamentares de Inquérito a **dados reservados**, inclusive àqueles protegidos pela **cláusula do sigilo fiscal**, cabe referir o magistério de **Luiz Carlos dos Santos Gonçalves** (“**O Sigilo Bancário e de Dados Financeiros e a Tutela da Privacidade e Intimidade**” in “**Direito Civil Constitucional — Cadernos I**”, p. 215/253, **235/236**, 1999, Max Limonad), que assim se manifesta:

“o direito de investigação do Parlamento, que permite às comissões parlamentares de inquérito, na apuração de fatos determinados, ter ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, abrangendo, sem sombra de dúvida, a possibilidade de acesso a dados reservados. Cumpre observar que os juízes não têm, em nosso sistema legal, fora hipóteses como a do ‘inquérito judicial’ na lei de falências, ou aquelas previstas na Lei n. 9.034/95, poderes de investigação anteriores ao recebimento das denúncias ou queixas. Só com o processo instaurado podem os juízes, na busca da verdade real, procederem às investigações que julgarem pertinentes. Este poder será, entretanto, o mais amplo, permitindo, como é curial, o acesso a dados reservados. *Assim, por expressa disposição constitucional, o sigilo de dados e outros não é oponível às chamadas CPIs.*” (**Grifei**)

Quero enfatizar, por necessário, **a partir** da jurisprudência desta Suprema Corte e do autorizado magistério doutrinário que lhe dá suporte, que **não recuso** à Comissão Parlamentar de Inquérito — que “*tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como os de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor*”, **bem assim** os de “*requerir documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos*” (**RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**) — **a possibilidade** de praticar atos que eventualmente impliquem limitação a direitos individuais garantidos pela Constituição da República,

desde que esse órgão de investigação legislativa o faça mediante deliberação devidamente **fundamentada**, com apoio em elementos juridicamente idôneos, em ordem a permitir o controle jurisdicional de abusos que possa cometer, a pretexto de investigar os fatos que justificaram a sua criação.

Cabe **advertir**, neste ponto, que a Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, **não** pode, agindo arbitrariamente, conferir **indevida** publicidade a registros sobre os quais **incide** a **cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, **transmite-se** à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos — a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos.

Isso significa, portanto, que **constitui** comportamento altamente **censurável** — com **todas** as conseqüências de ordem penal que dele possam resultar — a **transgressão**, por membros de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do **dever** jurídico de **respeito** e de **preservação** do sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

É claro que, **havendo justa causa** — e achando-se configurada a **necessidade** de revelar os dados sigilosos, **seja** no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), **seja** para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público **ou** a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, **seja**, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a **divulgação** do segredo, **precisamente** porque **legitimada** pelos fins que a motivaram, **não** configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.

Impõe-se analisar, agora, um **postulado**, que, destinado a proteger **valores essenciais** resguardados pela própria Constituição, representa um relevante fator de **limitação jurídica** aos poderes de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Nesse contexto, assume indiscutível importância político-jurídica o **postulado da reserva constitucional de jurisdição**.

É **por tal razão** — e não obstante a amplitude da competência investigatória da CPI — que entendo **não** se revelar lícito a **qualquer** órgão parlamentar de investigação a prática de atos sujeitos ao **princípio constitucional da reserva de jurisdição**, vale dizer, a prática de atos cuja efetivação a Constituição Federal atribuiu, **com absoluta exclusividade**, aos membros do Poder Judiciário.

O **postulado da reserva constitucional de jurisdição** — consoante assinala a doutrina (J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à **esfera única de decisão dos magistrados**, a prática de **determinados** atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, **somente** pode emanar **do juiz**, e não de terceiros, **inclusive** daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”.

Isso significa — considerada a **cláusula de primazia judiciária** que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta **exige**, para a **legítima** efetivação de determinados atos, **notadamente** daqueles que implicam **restrição** a direitos, que sejam eles ordenados **apenas** por magistrados.

Daí a **corretíssima** observação feita por **Luiz Flávio Gomes** e por **Cássio Juvenal Faria**, que, a propósito da **extensão** dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, expendem **preciso** magistério:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039/STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). *Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso.* Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

*(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país.”*

Cabe enfatizar, por necessário, na linha desse entendimento, que o **princípio da reserva de jurisdição** — mais do que simples formulação de ordem doutrinária — **representa**, na concreção do seu alcance, um expressivo **instrumento de proteção** das pessoas em geral **contra** as ações eventualmente arbitrárias do Poder Público, **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se projete a atividade estatal.

Daí a **correta** advertência, **fundada** no magistério da doutrina (**Paulo Castro Rangel, “Reserva de Jurisdição — Sentido Dogmático e Sentido Jurisprudencial”**, p. 63, Universidade Católica Portuguesa Editora, 1997, Porto), que acentua o relevo político-jurídico do **postulado da reserva constitucional de jurisdição**:

“Com a noção de *reserva absoluta* queremos aludir àquelas matérias em que os tribunais têm de ter não apenas a última palavra, mas logo a primeira palavra. Isto é — e como diz *Gomes Canotilho* — em que existe um verdadeiro monopólio de juiz, que impede, de todo em todo, o exercício dessa função por parte de outras autoridades — administrativas, legislativas, judiciais/não jurisdicionais — mesmo que das decisões destas últimas possa haver recurso para um juiz.

(...)

Não restam dúvidas de que *o juiz terá a primeira e a última palavra naquele conjunto de situações especificamente previstas em preceitos de*

Constituição e que formam aquilo a que chamamos uma reserva absoluta especificada de jurisdição.” (Grifei)

É por essa razão, Senhor Presidente, que entendo **falecer** competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, **não** só para decretar a prisão cautelar de qualquer pessoa — como **já decidiu** o Plenário desta Suprema Corte, **certamente** em consideração à cláusula da reserva de jurisdição (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard) —, como, **também**, para ordenar, por autoridade própria, **buscas domiciliares**, eis que a autorização para ingresso em domicílio alheio **depende**, durante o dia, **além** das demais hipóteses previstas no artigo 5º, XI da Constituição, de **determinação judicial**, o que significa achar-se, a prática do **gravíssimo** ato de impor a quebra da inviolabilidade domiciliar, inteiramente **sujeita** ao postulado constitucional da reserva de jurisdição.

Sabemos todos, Senhor Presidente, que a **proteção constitucional ao domicílio** emerge, com inquestionável nitidez, da regra inscrita no art. 5º, XI da Carta Política, que proclama, em norma revestida do mais elevado grau de positividade jurídica, que *“a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”*.

A Carta Federal, pois, em cláusula que tornou juridicamente mais intenso o coeficiente de tutela dessa particular esfera de liberdade individual, assegurou, **em benefício de todos**, a prerrogativa da inviolabilidade domiciliar. Sendo assim, **ninguém**, **especialmente a autoridade pública**, pode penetrar em casa alheia, **exceto (a)** nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional **ou (b) com** o consentimento de seu morador, que se qualifica, para efeito de ingresso de terceiros no recinto doméstico, como o **único titular** do respectivo direito de inclusão e de exclusão.

Impõe-se destacar, por necessário, que o **conceito de “casa”**, para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, **reveste-se de caráter amplo**, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, (a) qualquer compartimento habitado, (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade.

Esse amplo sentido conceitual da noção jurídica de *“casa”* revela-se plenamente consentâneo com a **exigência** constitucional de **proteção** à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional (RT 214/409 — RT 277/576 — RT 467/385 — RT 635/341).

É por essa razão que a doutrina — e **também** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 162/4, item n. 1.1, Rel. Min. Ilmar Galvão) — ao destacar o caráter abrangente desse conceito jurídico, **adverte** que o princípio da inviolabilidade domiciliar **estende-se** ao espaço privado em que alguém exerce, **com exclusão de terceiros**, qualquer atividade de índole profissional (Pontes de Miranda, *“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969”*, tomo V/187, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; José Cretella Júnior, *“Comentários à Constituição de 1988”*, vol. I/261, item n. 150, 1989, Forense Universitária; Pinto Ferreira, *“Comentários à Constituição Brasileira”*, vol. 1/82, 1989, Saraiva; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”*, vol. 1/36-37, 1990, Saraiva; Carlos Maximiliano, *“Comentários à Constituição Brasileira”*, vol. III/91, 1948, Freitas Bastos; Dinorá Adelaide Musetti Grotti, *“Inviolabilidade do Domicílio na Constituição”*, pp. 70-78, 1993, Malheiros, v.g.).

É o que ocorre, por exemplo, como **precedentemente** já enfatizado, com os **Advogados** — condição profissional **ostentada** pelo ora impetrante —, a quem assiste a prerrogativa de *“ter respeitada, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou*

afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado (...)” (Lei n. 8.906/94, art. 7º, II).

Sendo assim, **nem** a Polícia Judiciária, **nem** o Ministério Público, **nem** a administração tributária e **nem** a Comissão Parlamentar de Inquérito **ou** seus representantes, agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, e **sem ordem judicial**, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. Esse comportamento estatal representará **inaceitável** afronta a um direito essencial assegurado a **qualquer** pessoa, no âmbito de seu espaço privado, pela Constituição da República.

Mesmo que se pudesse afastar, no entanto — o que se alega **apenas** para argumentar — a incidência do princípio constitucional em referência, **ainda** assim estaria **caracterizada**, na espécie ora em análise, uma típica situação configuradora de abuso de poder, apta a **imprestabilizar** a deliberação parlamentar questionada nesta sede processual.

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, no caso em exame, ordenou as medidas — objeto de impugnação na presente sede mandamental — **sem que justificasse** a necessidade de sua adoção, **deixando**, assim, de **cumprir** uma determinação constitucional absolutamente essencial, consistente na **exigência** de fundamentação das resoluções estatais.

Daí, Senhor Presidente, o **parecer** do eminente Procurador-Geral da República, que, não obstante invoque, **corretamente**, o princípio da reserva constitucional de jurisdição como **limitação** aos poderes de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito, **reconhece**, mesmo na hipótese de não se reputar aplicável o postulado em questão, que a deliberação da CPI/Sistema Financeiro impugnada nesta sede mandamental **descumpriu** o mandamento constitucional da necessária fundamentação (fl. 128/129):

“No caso dos autos, insurge-se o impetrante contra o ato da Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico e busca e apreensão em casa e escritório. Como dito linhas atrás, o poder de determinar o afastamento dos citados sigilos está, em tese, compreendido nos poderes de investigação conferidos pelo texto constitucional às comissões parlamentares de inquérito. Entretanto, o poder de ordenar busca e apreensão domiciliar não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão porque, de fato, quanto a essa última determinação, o ato atacado neste *mandamus* se afigura ilegal e abusivo.

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, como derivação dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem ‘todas as decisões, sob pena de nulidade’. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Verifica-se na hipótese ora examinada que o *ato* que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, bem como a busca e apreensão, *não foi fundamentado*. O Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito

apenas cingiu-se a ordenar aquelas medidas, *não as motivando* em nenhum momento. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro, *o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional* (art. 93, inciso IX).” (Grifei)

Isso significa, portanto — como **procurei** demonstrar neste voto — que as deliberações de **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito, **à semelhança** do que **também** ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514, Rel. Min. Celso de Mello), quando **destituídas** de motivação, mostram-se **irritas e despojadas** de eficácia jurídica, pois **nenhuma** medida restritiva de direitos pode ser adotada **sem** que o ato que a decreta seja adequadamente **fundamentado** pela autoridade estatal.

De outro lado, **não assume** qualquer relevo a circunstância de a CPI/Sistema Financeiro haver aprovado o Requerimento n. 81/99, “*com fundamento na exposição de motivos presente no relatório de viagem da assessoria técnica desta CPI, em 14-5-99 (...)*” (fl. 27).

É que, **em momento algum**, ao longo deste processo mandamental, esse “*relatório de viagem*”, elaborado pela Assessoria Técnica da CPI em questão — e do qual **constariam** as razões fundamentadoras das medidas restritivas decretadas contra o ora impetrante —, foi produzido, nos **presentes** autos, pelo órgão ora apontado como coator.

Como se sabe, **incumbia** à CPI — como ônus que lhe era **inteiramente** exigível — produzir, nestes autos, a peça em questão, cuja existência — embora **essencial** à legitimação da deliberação tomada — **deixou** de ser comprovada pelo órgão de investigação legislativa.

Tratando-se de motivação *per relationem*, impunha-se à Comissão Parlamentar de Inquérito — que fez **remissão** aos elementos de fundamentação **supostamente** existentes **aliunde** ou constantes de **outra** peça — demonstrar a **efetiva** existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI.

A motivação *per relationem* — consoante adverte a doutrina (José Rogério Cruz e Tucci, “A Motivação da Sentença no Processo Civil”, p. 18/19, 1987, Saraiva) — constitui “*espécie excepcional de motivação*”, **exigindo**, por isso mesmo, do órgão estatal que dela se utiliza, a **precisa** comprovação dos elementos, que, **presentes** em **outra** peça documental, **revelam** os fundamentos em que se apoiou a deliberação estatal.

É que tais fundamentos — considerada a remissão a eles feita — **passam** a incorporar-se ao próprio ato decisório que a eles se reportou.

Se tal demonstração **inocorrer** — e é, precisamente, o que se registrou no caso ora em exame — resta evidenciada a absoluta ausência de motivação, **necessária** a conferir legitimidade jurídica e validade constitucional à decisão proferida.

De outro lado, **não basta** pretender justificar *a posteriori*, já no âmbito do próprio processo de mandado de segurança, as razões que **deveriam** ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela CPI, pois a existência **contemporânea** da motivação constitui pressuposto de legitimação do próprio ato decisório.

Cabe referir, neste ponto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que **não admite** seja suprida, a omissão de decisão judicial que ordena a prisão cautelar, pelas informações que a autoridade judiciária, a pretexto de justificar **tardamente** o seu ato, venha a prestar **apenas** em sede de *habeas corpus*.

A motivação há de ser própria e inerente à decisão que ordena o ato excepcional de privação da liberdade, pois — **insista-se** — a ausência de fundamentação **não pode** ser suprida *a posteriori*:

“O despacho que decreta a prisão preventiva, quando falho, não se considera sanado por fundamentação suplementar, depois de haver produzido efeitos.”

(RTJ 59/31, Rel. Min. **Bilac Pinto**)

“O despacho que decreta a prisão preventiva, quando falho, não se considera sanado por fundamentação suplementar (...)”

(RT 543/472, Rel. Min. **Rafael Mayer**)

“Despacho deficientemente fundamentado. Omissão que não pode ser sanada nas informações prestadas pelo magistrado.”

(RT 569/399, Rel. Min. **Soares Muñoz**)

“Despacho totalmente omissivo de fundamentação. Informações que pretendem suprir a falta. Nulidade insanável.”

(RT 591/431, Rel. Min. **Soares Muñoz**)

“(...) a deficiência de fundamento não pode ser suprida por motivação, na oportunidade das informações.”

(RT 639/381, Rel. Min. **Djaci Falcão**)

O aspecto **relevante** deste caso, no entanto, **além** da questão concernente ao tema da reserva constitucional de jurisdição — princípio este que **impede** à CPI a **decretação** de buscas domiciliares, a **interceptação** de comunicações telefônicas e a **expedição** de mandados de prisão cautelar — **consiste**, basicamente, na circunstância de que o ato ora impugnado apresenta-se inteiramente **destituído** de fundamentação, qualificando-se, por isso mesmo, como resolução estatal **desprovida** de validade constitucional e **despojada** de eficácia jurídica.

Na realidade, mais do que expressiva imposição consagrada pela nova ordem constitucional, a exigência de motivação das resoluções estatais — **ainda que se revisitam estas de conteúdo materialmente administrativo** — reflete uma indisponível garantia contra eventuais excessos do Estado, notadamente naquelas situações de que possam derivar, **como no caso**, restrições de ordem jurídica.

Por isso mesmo, impõe-se registrar a **advertência** da doutrina (**Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 2/199, 1992, Saraiva), que, embora referindo-se aos juizes, **também** se estende aos órgãos de investigação parlamentar:

“A exigência de *fundamentação* é um *obstáculo* ao arbítrio, que *repugna* ao Estado de Direito, *mesmo* que exercido por juizes.” (**Grifei**)

Cumprido, finalmente, que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar (**e deferir**) o MS 23.454/DF, Rel. Min. **Marco Aurélio**, considerou, na apreciação **daquele** processo mandamental, que o Requerimento n. 81, de 18-5-99 — o **mesmo** requerimento ora impugnado na presente sede processual — **ressentia-se** de validade jurídico-constitucional, **precisamente** porque **destituído** de fundamentação.

Sendo assim, tendo presentes as considerações expostas, **concedo** o mandado de segurança ora impetrado, para **invalidar** a deliberação tomada pela **CPI/Sistema**

Financeiro, que, ao aprovar o **Requerimento n. 81**, de 18-5-99, formulado pelo ilustre Relator daquele órgão de investigação legislativa, ordenou, **contra o ora impetrante**, as medidas restritivas de direitos nele indicadas (**fl. 27/28**).

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, preciso ausentar-me, e por isso peço licença para antecipar meu voto, acompanhando o eminente Relator, pela segunda razão que invoca, ou seja, por não estar fundamentada a decisão da CPI. O relatório de viagem não veio para os autos, de maneira que não se sabe por que razão foi deferida pela CPI a providência requerida.

Quanto ao problema de reserva de jurisdição, também me reservo para examiná-lo noutra oportunidade.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Sr. Presidente, como sempre, o Ministro Celso de Mello produz voto enriquecedor, mas como a questão se restringe ao sigilo bancário, fiscal, telefônico, e ao ato que ordenou a busca e apreensão em escritório e em casa, limitar-me-ei ao precedente constante do julgamento do Mandado de Segurança 23.454, Relator o Sr. Ministro Marco Aurélio, que, examinando exatamente o mesmo Requerimento n. 81, também objeto desta segurança, chegou à conclusão de que mesmo as CPIs não se dispensam da obrigatoriedade da motivação quando expedem atos dessa natureza.

Para mim é o suficiente para deferir, no caso, o mandado de segurança.

Acompanho o eminente Relator, por hora, apenas com relação a essa segunda fundamentação.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, acompanho o Senhor Ministro Celso de Mello na extensão do voto proferido por S. Exa., inclusive tendo em conta o que aponte em meu voto e não no acórdão do Plenário — fiz a ressalva na ementa —, como primazia do Judiciário. Eis como ficou redigida a ementa no Mandado de Segurança n. 23.454-7/DF:

CPI — Ato de Constrição — Primazia do Judiciário. Indefinição do tema, ante o fato de não haver sido alcançada maioria, pronunciando-se o Relator, Ministro Marco Aurélio, e os Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso no sentido da impropriedade da medida — no caso, busca e apreensão — sem o crivo do Judiciário, e o Ministro Nelson Jobim em sentido contrário, eximindo-se os demais diante da existência de fundamentos outros capazes de conduzir à concessão da segurança.

CPI — Busca e Apreensão — Limites. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, os limites objetivos e subjetivos da busca e apreensão hão de estar no ato que a determine, discrepando, a mais não poder, da ordem jurídica em vigor delegar a extensão à autoridade policial.

CPI — Ato de Constrição — Fundamentação. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e

jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lúdimo direito de defesa.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, devo dizer, já que se está procedendo a uma certa pesquisa da fundamentação de cada voto, que não tenho razões para adiar a explicitação de minha adesão à teoria da reserva explícita de jurisdição.

Convenci-me de que, efetivamente — sem embargo daquilo a que poderia levar uma interpretação literal do art. 58, § 3º —, quando a Constituição mesma se preocupou em reservar a interferência em certas liberdades e direitos fundamentais a uma decisão judicial, ela reclamou, então, uma ponderação de interesses com todas as garantias, não apenas do procedimento, mas da autoridade e das garantias dos órgãos do Poder Judiciário. Por isso adiro à visão lusitana do problema — que, afinal de contas, como mostrei no primeiro despacho em que o ponto foi tocado, vem da doutrina predominante já sob a Constituição de Weimar, que também determinava a extensão das normas de processo penal às comissões parlamentares de inquérito (MS 23.466, despacho liminar, DJ de 22-6-99)(v. Francisco Lopes) — para entender incabível, no caso, a busca e apreensão domiciliar sem prévia autorização judicial.

Além disso, a falta de motivação e de determinação do objeto da busca domiciliar já seriam motivos bastantes à concessão da ordem nesses tópicos.

Quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal e dos dados telefônicos, também acompanho, em suas linhas gerais, o brilhante voto do eminente Relator. Entendo tratar-se de sigilos relativos, que podem ser quebrados, observado o “*due process of law*”, por determinação judicial, extensiva, em princípio, ao âmbito de poderes das comissões parlamentares de inquérito.

Com relação especificamente à requisição de dados telefônicos — que aqui só se enfrentou de raspão —, a minha convicção é a de que o problema há de ser encarado à luz do princípio da proteção constitucional da privacidade e da intimidade, e não propriamente do inciso XII do art. 5º que diz respeito ao sigilo das comunicações, em suas diversas modalidades: são desdobramentos que a tecnologia impôs ao multissecular princípio da inviolabilidade da correspondência. O que ali se protege, pois, é a comunicação telemática de dados: a não ser assim, então, todos os dados, todos os apontamentos, todos os fichários antigos e modernos existentes no mundo estariam protegidos por uma reserva que até se pode sustentar absoluta, porque a alusão do final do inciso XII do art. 5º, é restrita às comunicações telefônicas. A meu ver, o absurdo a que levaria conferir quanto a tudo o mais uma reserva absoluta mostra que, naquele inciso, só se cogitou das diversas técnicas de comunicação. E, por isso mesmo, teve-se de resguardar mesmo de intromissão judicial o próprio ato da comunicação, salvo se cuida da comunicação telefônica, única em que a interceptação é necessária, porque não deixa prova de seu conteúdo.

Quero dizer mais, Sr. Presidente, que o caso é especialmente delicado. Enfrento um terceiro fundamento, ainda que de todo desnecessário ao caso concreto. Não sei quais são as provas documentais da alegação, mas ouvi do ilustre Advogado, na sustentação oral, que o único vínculo do impetrante com as empresas relacionadas naquele multifário requerimento de quebra de todos os sigilos seria uma relação profissional de advogado. E aí, sem afirmar que o valor é absoluto — nem o Estatuto da Ordem dos Advogados o afirma —, quero deixar ressalvado que, quando for essencial à decisão, há de ser com extrema circunspeção que se há de autorizar, por exemplo, a

quebra dos chamados dados telefônicos de um escritório de advocacia, porque pode, evidentemente, fazer nada do sigilo profissional do advogado.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Privilégio da reserva cliente/profissional.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Exato, porque, muitas vezes, será bastante à incriminação e à descoberta do cliente que recorre a um advogado.

Deixo explícita, pois, a ressalva, quanto às considerações gerais sobre a relatividade do sigilo de dados, do problema específico dos escritórios de advocacia, que no caso, porém, é inteiramente desnecessário examinar.

Concedo a ordem integralmente.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, defiro o mandado de segurança, acompanhando a conclusão do eminente Ministro Relator, pela fundamentação, predominante no julgamento do Mandado de Segurança n. 23.454, contra o mesmo ato de que ora se cogita, ou seja, a falta de fundamentação da decisão impugnada.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, quanto ao segundo motivo, ou seja, por falta de fundamentação.

Em se tratando do primeiro fundamento, acompanho S. Exa., no que concerne ao deferimento do *writ*, relativamente à proibição de busca e apreensão domiciliar, assim como prevista no caso concreto.

Quanto aos registros telefônicos e ao sigilo bancário, S. Exa. situou bem a controvérsia, ao demonstrar a relatividade desse sigilo e a possibilidade de se examinar, caso a caso, o acesso a tais dados, em face das razões a tanto indicadas. A observação que acaba de fazer o eminente Ministro Sepúlveda Pertence é, de fato, relevante, porque outros sigilos, inclusive o sigilo profissional, hão de ser verificados, em circunstâncias especiais.

Cada caso concreto há de viabilizar o exame, pela Corte, da extensão do exercício desse poder. Agora, na presente hipótese, tal como já se decidiu no Mandado de Segurança n. 23.452, que atacou o mesmo Requerimento n. 81, parece existir fundamento geral, que foi acolhido no precedente, quanto à falta de fundamentação da decisão e esse fundamento geral é abrangente dos dois pontos, isto é, da busca e apreensão domiciliar decretada, bem assim no que respeita à quebra do sigilo bancário, fiscal e de registros telefônicos.

Quanto à busca e apreensão domiciliar, o princípio da reserva já foi invocado em precedente anterior desta Corte, pelo ilustre Ministro Paulo Brossard, quando teve como incabível o decreto de prisão cautelar por parte de Comissão Parlamentar de Inquérito, entendendo que a matéria é de reserva judicial, somente o juiz podendo determinar a restrição à liberdade de ir e vir.

No ponto, é bastante a invocação do precedente para, também, deferir o mandado de segurança.

Acolho, em princípio, a tese que, em determinadas situações, há de se dar ao art. 58, § 3º, da CF, compreensão compatível com o sistema da Constituição, que quis, em certas situações, reservar, efetivamente, a prática de atos restritivos de direitos a autoridade integrante do Poder Judiciário.

Cumpra, pois, à Corte apreciar, caso a caso, a aplicação, ou não, do referido princípio de reserva judicial.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, fico apenas com o fundamento da falta de fundamentação, até porque tenho sérias dúvidas a respeito dessa reserva de jurisdição, tendo em vista a circunstância de que a Constituição não faz distinção entre as reservas legais e as constitucionais.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Srs. Ministros, nos votos que proferi nos MMSS 23.446 e 23.454, sustentei a tese no sentido de que certos atos submetem-se ao princípio da reserva constitucional de jurisdição (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Const. e Teoria da Const.*, Almendina, Coimbra, 1998, pp. 580/586). Hoje, adoto integralmente o ditado princípio, a partir do julgamento dos citados MMSS 23.446 e 23.454. Assim o voto que proferi:

“As comissões parlamentares de inquérito têm, segundo o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Todavia, as CPIs estão sujeitas a limites, como, por exemplo: a) certos atos submetem-se ao princípio da reserva constitucional de jurisdição. É dizer, certos atos, relacionados com os direitos e garantias fundamentais, a Constituição reservou aos juizes, exclusivamente. É o que Canotilho denomina de “reserva constitucional de jurisdição.” Assim, as buscas e apreensões domiciliares (CF, art. 5º, XI), a quebra de sigilo das comunicações telefônicas (CF, art. 5º, XII) e a prisão de qualquer pessoa, que não em flagrante delito (CF, art. 5º, LXI). A prática de tais atos a Constituição Federal reservou aos juizes, expressamente.

Em voto que proferi, neste Plenário, cheguei a admitir a possibilidade de a CPI quebrar o sigilo dos dados telefônicos: HC 75.232/RJ, in *Cadernos de Direito Const. e Ciência Política, Rev. dos Tribunais*, n. 26, p. 36. Hoje, entretanto, perfilho, integralmente, a doutrina da “reserva constitucional de jurisdição.”

b) O poder geral de cautela, ou medidas acauteladoras de sentenças judiciais só podem ser tomadas por autoridade judicial. É que a CPI não profere sentença. Então a CPI não teria o que acautelar. A CPI não tem poderes, pois, para determinar a indisponibilidade de bens, o bloqueio de bens das pessoas, a decretação de prisão preventiva, etc.

Bem disse o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, não cumpre às CPIs proferir sentenças. Não é possível, portanto, que as CPIs exercitem o poder geral de cautela.

c) Se as CPIs têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, estão sujeitas, da mesma forma, aos deveres e obrigações a que se sujeitam os juizes. Assim, a disposição inscrita no inciso IX do art. 93 da Constituição Federal também se aplica às CPIs. É dizer, as decisões das CPIs devem ser fundamentadas: CF, art. 93, IX.

Com essas breves considerações, adiro ao voto do Sr. Ministro Relator.”

(...)

Em conclusão, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator: defiro o *writ*.

EXTRATO DA ATA

MS 23.452/RJ — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrante: Luiz Carlos Barretti Junior (Advogados: Manoel Messias Peixinho e outros). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, *deferiu* o mandado de segurança. Votou o Presidente. Falou pelo impetrante o Dr. Manoel Messias Peixinho.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 16 de setembro de 1999 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.454 — DF

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrantes: Salvatore Alberto Cacciola e outros — Impetrados: Presidente em Exercício da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal

CPI — Ato de Constrição — Primazia do Judiciário. Indefinição do tema, ante o fato de não haver sido alcançada maioria, pronunciando-se o Relator, Ministro Marco Aurélio, e os Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso no sentido da impropriedade da medida — no caso, busca e apreensão — sem o crivo do Judiciário, e o Ministro Nelson Jobim em sentido contrário, eximindo-se os demais diante da existência de fundamentos outros capazes de conduzir à concessão da segurança.

CPI — Busca e Apreensão — Limites. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, os limites objetivos e subjetivos da busca e apreensão hão de estar no ato que a determine, discrepando, a mais não poder, da ordem jurídica em vigor delegar a extensão à autoridade policial.

CPI — Ato de Constrição — Fundamentação. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lúdimo direito de defesa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir o mandado de segurança.

Brasília, 19 de agosto de 1999 — Carlos Velloso, Presidente — Marco Aurélio, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Na oportunidade em que apreciado o pleito de concessão de medida acauteladora, assim resumi a espécie:

Salvatore Alberto Cacciola, Antônio Sérgio do Carmo Dupim, Cinthia Costa e Souza, Gustavo Wanderley Dias de Freitas, Gilberto Gilberti, Carlos Alberto Ribeiro Campos Gradim, Holon Empreendimentos e Participações S/A, Sacre Empreendimentos e Participações S/A e Banco Marka S/A impetram este Mandado de Segurança contra ato do Presidente em exercício da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, instaurada com objetivo de apurar fatos referentes a instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional, Senador José Roberto Arruda, e do Relator, Senador João Alberto Souza, que implicou determinação de busca e apreensão a ser efetuada contra os sócios do último Impetrante. Ressaltam a impossibilidade de chegar-se ao implemento do referido ato sem autorização judicial. Em passo seguinte, à luz do princípio da eventualidade, asseveram não se ter, na espécie, a indispensável fundamentação, contendo o ato alusão, de forma genérica, a busca em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho dos sócios do Banco. Citando parecer de Luis Roberto Barroso, voto proferido pelo Ministro Paulo Brossard no *Habeas corpus* n. 71.039-5, pelo Ministro Sepúlveda Pertence no *Habeas corpus* n. 71.261-4 e pelo Ministro Mário Guimarães no *Habeas corpus* n. 32.678, requerem a concessão de liminar que resulte na suspensão do ato impugnado, vindo-se, alfim, a cassá-lo. Ressalta-se a urgência da medida, aludindo-se ao deslocamento, ao Rio de Janeiro, de integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito para o intento. Na inicial, fêz-se constar protesto pela junta de procurações e contratos sociais das pessoas jurídicas que integram o pólo ativo, bem como de cópia autenticada do Requerimento n. 81. Vieram anexadas as peças de folhas 26 a 29, encerrando a outorga de poderes pelo Impetrante Banco Marka S/A, por Salvatore Alberto Cacciola, à subscritora da inicial — Dra. Camila Lafeté Sesana — e cópia do requerimento alusivo à busca e apreensão.

A seguir, determinei a suspensão da eficácia do ato impugnado (folha 33 à 36).

Solicitadas informações, veio aos autos a manifestação de folha 84 à 87, merecedora de despacho com o seguinte teor:

1. Em anexo, ao contrário do consignado nesta peça, não veio a cópia das informações.

2. Junte-se, vindo-me os autos conclusos (folha 84).

Às folhas 90 a 93, formalizei ato processual indeferindo a suspensão da liminar.

Vieram aos autos as informações de folha 95 à 99. Em síntese, reportam-se ao que previsto não só no Regimento Interno do Senado Federal, como também na Carta da República, afirmando-se estar o ato praticado em harmonia com os poderes de investigação. Diz-se da inaplicabilidade, à espécie, do disposto no inciso IX do artigo 93 da Constituição Federal, preceito imperativo, a revelar a necessidade de as decisões judiciais serem fundamentadas. No particular, consignam as informações:

Isto porque as Comissões Parlamentares de Inquérito, conquanto possuam poderes similares aos dos órgãos do Poder Judiciário, não podem, no entanto, apresentar a mesma espécie de fundamentação técnico/legal esperada e exigível de um órgão judicial, por não serem as CPI's, em essência, corpos judiciais mas sim células de um poder eminentemente político, qual seja, o Poder Legislativo.

De qualquer modo, não se pode apodar (sic) de desfundamentado o Requerimento n. 081 desta Comissão Parlamentar de Inquérito. Com efeito, encontra ele sua justificação e conseqüentemente a sua necessária fundamentação no próprio desenvolvimento das investigações até então procedidas por esta CPI, no teor dos depoimentos até então obtidos, nas informações encon-

tradas nos documentos analisados, ou seja, o Requerimento n. 081 o fruto do resultado dos trabalhos até aqui empreendidos, trabalhos estes, é bom frisar, conduzidos com absoluta transparência, realizados em sessões públicas, portanto, com livre acesso a todos os cidadãos interessados, inclusive os próprios Impetrantes (folhas 98 e 99).

O Procurador-Geral da República emitiu o parecer de folhas 101a 106, consignando:

A questão a ser enfrentada no presente mandado de segurança pode ser sintetizada na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para ordenar buscas e apreensões domiciliares? A resposta, parece-me, deve ser negativa.

Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional — e sobre isso não discordam os doutrinadores —, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. Apenas um tem relevância para a solução do presente caso e fundamenta-se ele no que a doutrina convencionou denominar “princípio da reserva de jurisdição”.

Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição, a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro *Celso de Mello* nos autos do MS n. 23.452/RJ:

O postulado da *reserva constitucional de jurisdição* — consoante assinala a doutrina (*J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra*) — importa em submeter, à *esfera única de decisão dos magistrados*, a prática de *determinados* atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e *não* de terceiros, *inclusive* daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Isso significa — considerada a *cláusula de primazia judiciária* que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta *exige*, para a *legítima* efetivação de determinados atos, *notadamente* daqueles que impliquem *restrição* a direitos, que sejam eles ordenados *apenas por magistrados*” (*DJ* de 8-6-99 — grifos do original).

Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, porquanto “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal). Também lhes é vedado determinar a quebra

de sigilo das comunicações telefônicas, pois tal sigilo somente pode ser afastado “*por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal*” (art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

O entendimento até aqui traçado sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito também é o adotado por *Luiz Flávio Gomes* e *Cássio Juvenal Faria*, que escreveram:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPI’s, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de **CPI** do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPI’s requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abrangendo-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país” (*apud* Ministro Celso de Mello, decisão liminar proferida nos autos do MS n. 23.452/RJ, DJ de 8-6-99).

No caso ora examinado, insurgem-se os impetrantes contra ato do Presidente em Exercício da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinou busca e apreensão. Como dito linhas atrás, o poder de ordenar busca e apreensão domiciliar não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão por que, de fato, o ato atacado neste *mandamus* se afigura ilegal e abusivo.

Importante notar, outrossim, que mesmo se fosse possível às comissões parlamentares de inquérito ordenar buscas e apreensões domiciliares, como

derivação dos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, ainda assim o ato impugnado no mandado de segurança seria passível de correção, em face do disposto no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio deste dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem “todas as decisões, sob pena de nulidade”. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal dá os poderes (art. 58, § 3º), mas os dá com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Verifica-se na hipótese ora examinada que o ato que ordenou a busca e apreensão, não foi fundamentado. O senhor Presidente em exercício da Comissão Parlamentar de Inquérito apenas cingiu-se a determinar aquela medida, não motivando em nenhum momento o seu ato. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não agiu a autoridade de impetrada, o seu ato é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX).

Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, meu parecer é pelo *deferimento do writ*, confirmando-se a medida liminar (folha 101 à 106).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Adoto, como razões de decidir, já agora contando com a manifestação do Ministério Público Federal, o que tive oportunidade de consignar ao deferir a medida acauteladora:

Na fotocópia do Requerimento n. 81, endereçado à Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro e subscrito pelo Relator, Senador João Alberto Souza, tem-se a notícia da respectiva aprovação, em 18 de maio de 1999 (folha 28). A parte que interessa à apreciação do pedido formulado na inicial deste mandado de segurança está assim redigida:

“2. que a Polícia Federal, juntamente com a assessoria técnica desta CPI, promova busca e apreensão:

a) em qualquer dependência da empresa *Oliveira Trust Dtm*, da *Teletrust de Recebíveis S/A*, das empresas coligadas, controladas ou controladoras do Banco Marka, ou

b) em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho das pessoas físicas referidas no item 1 acima, bem como dos sócios do Banco Marka, onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possam ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas;

(...)” (folha 28).

A Carta da República confere às Comissões Parlamentares de Inquérito “(...) poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas (...)” (§ 3º do artigo 58). Ao primeiro exame, a referência aos poderes de investigação — e melhor seria de direção das investigações — não alcança, em si, atos que possam repercutir

de forma direta, consubstanciando constringições, em pessoas e bens integrantes de patrimônio privado. O que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, relativamente ao vocábulo poderes, não pode ser dissociado do fim último das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou seja, a investigação. A partir do momento em que elementos tidos por indispensáveis, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, dependam da prática de atos que impliquem efetivo constrangimento, atingindo a liberdade e a privacidade de pessoas de direito privado, há de atentar-se para a necessária atuação do Estado-Juiz, de quem competir a função jurisdicional. Impõe-se a consideração do sistema da Carta da República, alicerçado que se encontra na cláusula reveladora da separação e harmonia dos Poderes, artigo 2º. Em jogo a liberdade do cidadão, há de ter-se presente a regra do inciso LXI do artigo 5º do Diploma Fundamental, segundo a qual “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar, ou crime propriamente militar definidos em lei”. Fazendo-se presente invasão da vida privada, há de observar-se, visando ao afastamento da inviolabilidade, assegurada constitucionalmente, o crivo equidistante do Judiciário. Todo e qualquer ato de constringimento, seja qual for o órgão incumbido da investigação, extravasa os poderes alusivos a esta última, exigindo, por isso mesmo, a análise e definição por órgão investido do ofício judicante. A este cabe decidir, diante das peculiaridades do caso, a oportunidade, ou não, de implementá-lo, fixando-lhe os parâmetros.

No caso dos autos, chegou-se à aprovação de requerimento que encerra ato dos mais gravosos, ou seja, a busca e apreensão de documentos “relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais” de pessoas naturais e jurídicas, sendo estas últimas de direito privado. Em síntese, Órgão de natureza essencialmente política, como é a Comissão Parlamentar de Inquérito, deliberou sobre o instituto da busca e apreensão previsto no artigo 240 do Código de Processo Penal, olvidando, até mesmo, a imposição normativa de lançar-se as premissas da medida extrema e delimitá-la. Indispensável, para alcançar-se o objetivo visado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, é o mandado judicial.

Acrescento a visão doutrinária.

Pinto Ferreira, em *Constituição Brasileira*, editora Saraiva, 1992, cita, à folha 134, lição de José Alfredo de Oliveira Baracho consignada em *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*, segundo a qual:

Os meios para assegurar, de modo coercitivo, produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.

Daí estabelecer-se distinção entre requisição de informações e documentos de repartições públicas, autárquicas e sociedades de economia mista — aliás, prevista no artigo 2º da Lei n. 1.579/52 — do ato de constrangimento que é a busca e apreensão de documentos. Ora, no caso dos autos, a busca e apreensão determinada, de contornos ilimitados, não encontra ressonância sequer no instituto da requisição, porquanto ligada a pessoas naturais e jurídicas de direito privado *stricto sensu*. No particular, em artigo publicado no Jornal *O Estado de São Paulo*, de 23 de setembro de 1980, proclamou o Ministro Celso de Mello:

A escrituração comercial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado é inacessível às comissões de inquérito, que não poderão requisitá-la ou exigir

a sua exibição. Trata-se, na verdade, de mera consequência do princípio legal do sigilo dos livros comerciais (citado por **Pinto Ferreira**, na obra referida).

No mesmo sentido é a lição de Nelson Hungria em “O Segredo em torno da Escrituração Mercantil” — *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal*, 10:141 — jul/set. 1965 — ano 3.

Ora, com maior razão, tal entendimento mostra-se válido quando se cuida de busca e apreensão.

Francisco Campos, também citado por Pinto Ferreira, fez consignar na *Revista de Direito Administrativo* 67:372 que:

As comissões parlamentares de inquérito também não poderão efetuar busca e apreensão de papéis e documentos por seus próprios meios, podendo requerer entretanto tal providência compulsória ao Poder Judiciário.

Conclui, então, o consagrado constitucionalista, mencionando artigo de Saulo Ramos publicado em *O Estado de São Paulo* de 31 de março de 1988, sob o título “CPI é Inconstitucional”:

Afinal surge a necessidade de impor limites aos poderes das comissões parlamentares de inquérito para promover a defesa das liberdades públicas bem como a organização constitucional e democrática do Estado.

Nem se diga que esta Corte, ao julgar o Habeas Corpus n. 71.039/RJ, veio a admiti-la em se tratando de atuação de comissão parlamentar de inquérito. A citada medida constitucional esteve restrita, em si, a prisão preventiva, caminhando o Plenário para a cassação do decreto, no que implementado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social. Assim, o fato de o Relator haver concluído que “a Comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio” surgiu como óptica individual, simples opinião externada, não sendo, porque estranho à causa de pedir e ao pedido formulado na impetração, alvo de julgamento pelo Plenário (Habeas Corpus n. 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard).

Não fora isso, tem-se não só a respaldar a concessão da ordem, da segurança, a falta de balizas a serem observadas pela autoridade policial, no que se determinou a busca e apreensão com a cláusula “em qualquer empresa, escritório, depósito ou local do trabalho das pessoas naturais mencionadas, bem como dos sócios do Banco Marka” — e vem a extensão da medida — “onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possa ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais dessas pessoas físicas e jurídicas” — como também a falta de fundamentação do ato. Nada se disse sobre as premissas e objeto da extravagante medida que é a busca e apreensão, dificultando e praticamente inviabilizando com isso o direito de defesa. No particular, permita-me o Ministro Celso de Mello subscrever suas douradas palavras sobre a matéria, em boa hora adotadas pelo fiscal da lei maior — o Procurador-Geral da República Dr. Geraldo Brindeiro — e que estão transcritas no relatório deste julgamento.

Por tais razões, concedo a ordem pleiteada, cassando, assim, o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito alusivo ao Sistema Financeiro retratado no Requerimento n. 81, datado de 18 de maio de 1999 e que implicou a determinação de busca e apreensão versada nestes autos.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, como disse ontem, no que diz respeito à exegese do dispositivo constitucional do § 3º do art. 58 da Constituição, não me impressiona a doutrina e a jurisprudência anterior a 1988.

Há que se fazer uma distinção, porque, desde 1946, e mesmo 1934, as constituições anteriores a de 1988 não tinham essa atribuição ou essa intercalar que foi posta pelo § 3º do art. 58:

“§ 3º – As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, (...)”.

Também não me impressionam, Sr. Presidente, para efeito da interpretação do § 3º, as questões relativas às afirmações, que têm sido feitas, portanto, na vigência da Constituição anterior.

São três questões, aqui postas pelo eminente Relator: a primeira, de natureza geral, abrangente, explicitada com o conceito de reserva constitucional de jurisdição; a segunda, diz respeito ao caso específico, ou seja, que é examinável no caso específico o problema dos fundamentos da decisão; e a terceira, que enfatizada pelo eminente Ministro Relator no seu voto, diz respeito ao objeto da investigação.

Em relação à primeira delas, Sr. Presidente, não creio que possamos extrair da Constituição uma reserva absoluta de jurisdição ao Poder Judiciário. Temos casos expressos, específicos, em que determinadas expressões constitucionais são só da interpretação exclusiva de outros Poderes que não do Judiciário. Por exemplo, no que diz respeito aos processos de cassação de mandato de Deputados e Senadores e a perda de mandato, basta ver o que a Constituição diz.

Prevê o art. 55, II, da CF:

“Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

(...)

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;”

É da estrita competência do Poder Legislativo dizer que o que se contém em concreto com essa expressão “*incompatível com o decoro parlamentar*” nada mais é que o juízo de valor sobre determinado fato, ao qual se agrega essa adjetivação “*incompatível com o decoro parlamentar*”.

Ninguém, nem o Supremo Tribunal Federal, poderá opor-se a qualquer tipo de decisão que seja procedimentalmente tomada pelo Congresso Nacional, com correção procedimental, no que diz respeito à definição desse conteúdo.

O conteúdo é exclusivo do Congresso Nacional.

Entendo que no mandado de segurança, ou algo similar a *habeas corpus*, o qual venha a ser ajuizado por um Deputado ou Senador, não cabe dizer que a conduta que ele praticou não era incompatível com o decoro parlamentar, face à circunstância de que isso é da competência exclusiva do Congresso Nacional.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Mesmo que o branco seja dito preto.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Creio que não podemos raciocinar, caro Ministro, com argumento *ad terrorem*, no sentido de que alguém possa, porque, se for verdadeiro que o Congresso Nacional possa dizer que o preto é o branco, também poderá ser verdadeiro que o Supremo o faça. Aquele talvez com mais transparência e visibilidade que este, tendo em vista o tipo de debate que aqui se trava.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): V. Exa. não conjuga essa previsão com a cláusula de acesso ao Judiciário.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Não, evidentemente que não, mas todos têm direito de acesso ao Judiciário, mesmo aqueles que não têm razão.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Mas a colocação que fiz foi, até mesmo, extravagante, da declaração do branco como preto.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Compreendo. Então, neste ponto, já vamos mostrar, pelo menos no meu juízo, que esta expressão “reserva constitucional de jurisdição” tem que ser lida *cum granu salis*; e tem que ser lida a partir das opções políticas que foram enxertadas na Carta Constitucional de 1988, ou nos textos constitucionais brasileiros.

Sr. Presidente, afirmo que, detendo-me, então, ao § 3º do art. 58, o que significa poderes de investigação próprio de autoridades judiciais? O que significa investigar? Não significa examinar fatos para descobri-los ou busca de circunstâncias não conhecidas para passar a conhecê-las? A investigação não tem esse sentido de descobrir, destapar? Ora, se isso é verdade, precisamos partir do pressuposto de que, para se descobrir, não se sabe o que se busca, porque, se se soubesse o que se busca, não se descobre, encontra-se.

É importante ter presente que investigar significa abrir-se para descobrir algo que não se sabe qual seja, porque, do contrário, não teríamos o processo investigatório, mas teríamos, exclusivamente, um processo, digamos, para ratificar conhecimento anterior.

Essa é a natureza do inquérito, o qual no sentido tradicional da expressão tem esse objetivo. Claro que temos dois tipos de inquérito no sistema acusatório: *common law*; e o inquérito do modelo inquisitorial canônico, que é o tipo de inquérito que veio ao Brasil, tendo em vista a nossa tradição portuguesa.

Sr. Presidente, se isso é verdade e partindo desse pressuposto, num mandado ou num ato investigatório, o qual deva ser praticado externamente ao corpo, ao espaço físico do Congresso, se exigirmos que possa o ato determinador da investigação definir o que se investiga, não está se investigando nada. A questão é saber qual a limitação, ou extensão desse poder investigatório, que é o que o eminente Ministro Marco Aurélio procedeu no seu voto.

Não posso, em hipótese alguma, trazer uma interpretação que acabe fazendo desaparecer um poder que foi outorgado em 1988. Precisamos encontrar exatamente um caminho que compatibilize ou que, na expressão do Ministro Sepúlveda Pertence, estabeleça esta dialética entre os direitos e garantias individuais e os poderes investigatórios do Congresso Nacional ou de suas comissões parlamentares de inquérito. Repito o que disse ontem, a partir de 1988 houve uma mudança política em relação às comissões parlamentares.

Se é verdadeiro que a antiga doutrina referia que as comissões parlamentares eram auxiliares do Congresso para obter informações que viabilizassem a produção legislativa, é verdade que, hoje, a partir principalmente da prática que se pôs quando do caso Collor e, fundamentalmente, do caso Comissão Parlamentar de Inquérito relativo ao orçamento da República, tivemos uma outra natureza de investigação.

Lá não se procurava: em primeiro, visava-se o *impeachment*, o que legitimava naquela situação; na segunda, visava-se a cassação, ou seja, investigações que tinham como objeto a descoberta de fatos desconhecidos que pudessem comprometer, ou o decoro parlamentar, ou legitimar um processo de *impeachment*, tal qual ocorreu.

Então, Sr. Presidente, o que do conjunto de situações pode-se dizer que se encontra em reserva de jurisdição? O art. 5º, XI, da CF.

Estabelece esse dispositivo:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos.

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;”.

Aqui, tem uma regra expressa, salvo as exceções estabelecidas na Constituição, “*flagrante delito ou desastre,*” teríamos que ter a determinação judicial por declaração expressa da Constituição.

Mas o inciso X do art. 5º dispõe:

“X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurando o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”.

Esse direito de “*intimidade*” poderá ser violado ou não? Temos decisões do eminente Ministro Carlos Velloso, em que S. Exa. coloca no inciso X o problema relativo à quebra do sigilo bancário, que isso não é um direito absoluto, mas, sim, relativo.

Creio que o eminente Ministro Sepúlveda Pertence também alberga no inciso X o chamado direito ao sigilo bancário. Ora, aqui, nem há menção à necessidade de determinação judicial. Aliás, a lei anterior à Constituição, a Lei n. 4.595, de 1964, quando trata da questão relativa ao sigilo das operações ativas e passivas das instituições financeiras, estabelece nitidamente a possibilidade da quebra do sigilo bancário através de ações a serem produzidas pelo Poder Legislativo. Inclusive, há dispositivos, não vamos examinar, em relação aos agentes fiscais.

Mas diz expressamente a Lei, no art. 38, § 4º:

“Art. 38. As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

(...)

§ 4º Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2º e 3º, deste artigo, deverão ser aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.”

Ou seja, cria a acessibilidade direta, obedecida a aprovação “*pela maioria absoluta de seus membros*”, no caso de comissões, ou pelo Plenário de ambas as Casas, no caso de pedidos a serem formulados pela própria Casa, condiciona a aprovação, mas tem acessibilidade direta, o Poder Legislativo, às instituições financeiras para obter a quebra do sigilo bancário.

Não podemos, digamos, trabalhar em tese, no que diz respeito à chamada reserva de jurisdição. Mas admito, e está expresso, que o inciso XI estabelece a inviolabilidade da casa e a sua violação só “*por determinação judicial*” — aqui temos uma reserva expressa. Se há essa expressão “*a casa é o asilo inviolável*” e se pode quebrar essa inviolabilidade por determinação judicial, e se as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que isso pode significar?

Diz o art. 240, § 1º e suas alíneas, do Código de Processo Penal, que trata da busca e apreensão:

“Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

- a) prender criminosos;
- b) apreender coisas (...);
- c) apreender instrumentos (...);
- (...)
- e) descobrir objetos necessários á prova de infração ou à defesa do réu;
- f) apreender cartas (...),
- (...)
- h) colher qualquer elemento de convicção.”

A busca e apreensão pode ser, digamos, em preto, no sentido de explicitar o que se busca, e em branco, aberta no sentido de se “*descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu*”, tendo em vista o objeto geral da investigação.

Sr. Presidente, para a expressão “*casa*” temos definição no art. 150, §§ 4º e 5º e seus incisos, do Código Penal:

“Art. 150. Entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências:

(...)

§ 4º A expressão casa compreende:

- I – qualquer compartimento habitado;
- II – aposento ocupado de habitação coletiva;
- III – compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade.

§ 5º Não se compreendem na expressão casa:

- I – hospedaria, estalagem ou qualquer outra habitação coletiva, enquanto aberta, salvo a restrição do n. II do parágrafo anterior;
- II – taverna, casa de jogo e outras do mesmo gênero.”

Não há dúvida de que, se formos ler a expressão “*casa*” da Constituição a partir das definições para efeitos penais do Código Penal, teremos uma expansão do conceito de “*casa*” não só no sentido da habitação, mas, também, no sentido do exercício da profissão, já aplicada por este Plenário no caso PC.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Vamos admitir que a garantia constitucional do inciso XI somente alcanc e a “*casa*”, a “*residência*”, ou a residência com ânimo definitivo que é o “*domicílio*”, não teríamos, aí, como a obstaculizar essa busca e apreensão — já que ela leva à privação, pelo menos temporária, de certos bens — a incidência do disposto no inciso LIV desse mesmo artigo 5º? Haveria o devido processo legal, considerada a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito?

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Aqui não há privação de bens no sentido do art. 54.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Todavia, há privação de bens. Retiram-se do escritório documentos que consubstanciam o gênero bem de determinadas pessoas, privam-se essas pessoas desses bens, muito embora de forma temporária.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Se aplicaria, também, o processo judicial.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Sim, mas o processo judicial é o que se refere o dispositivo. Daí a premissa do meu voto: é possível chegar-se aos documentos, desde que haja o crivo do Judiciário.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, se “*casa*” atinge e abrange isso, essa determinação de busca e apreensão do Congresso tem a expressão “depósito”; logo, essa expressão não estaria abrangida. Diz aqui: “em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho. A expressão “depósito” não está abrangida na definição do Código Penal.

Agora, o Ministro Moreira Alves suscita um problema. A restrição por determinação judicial, lida ao lado da expressão “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”, não está a determinar que toda a expressão judicial que está na Constituição também se atribui ...

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Vamos abandonar o acórdão sobre prisão preventiva, Excelência?

O Senhor Ministro Moreira Alves: Há uma aspecto sério, aí. Usa de um adjetivo que não seria necessário: “próprios”. Porque obviamente poderia dizer: atividade judicial, bastava. Esse “próprios” é um reforço. E não há termo nenhum na Constituição que seja inócuo. Então se pergunta: para quê isso? Não é um reforço para caracterizar, justamente, que são todos os poderes que se atribuem, apenas para efeito de investigação?

Aqui há um aspecto importante. Se não for caracterizado o fundamento e este ficar genérico, então abarca tudo. E há fundamentos absolutamente genéricos. Fico com o caso da delegação, para mim basta isso.

O Senhor Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, estou operando um raciocínio para efeito de examinar os três âmbitos de fundamento da decisão do Relator, ou seja, o problema da reserva da Constituição. Com esses fundamentos, afasto o problema de “*reserva constitucional de jurisdição*”, que é a expressão de Canotilho.

Ontem, também tive a oportunidade de ouvir o eminente Advogado, da Tribuna, dizer que deve ser respeitada a diferença de formas de tomada de decisão no âmbito do Poder Judiciário e do Parlamento.

O Senhor Ministro Marco Aurélio (Relator): Percebi que V. Exa. admite haver a necessidade de alguma fundamentação...

O Senhor Ministro Nelson Jobim: Não é a fundamentação que se lance na decisão, porque esta é tomada pelo voto. E a fundamentação pode ser encontrada ou nas sustentações, ou no requerimento, ou nas notas taquigráficas em relação a alguma circunstância; a fundamentação não se exige neste caso, formalizada tal qual fosse uma sentença.

Então, veja V. Exa., no caso específico, o eminente Relator diz aqui no item 2 do seu despacho:

“Na fotocópia do Requerimento n. 81, endereçado à Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro e subscrito pelo Relator, Senador João Alberto Souza, tem-se a notícia da respectiva aprovação, em 18 de maio de 1999 (folha 28). A parte que interessa à apreciação do pedido formulado na inicial deste mandado de segurança está assim redigida: ...”.

A questão é saber se há elementos nos autos, em relação às informações prestadas, no que diz respeito ao tipo de debate que se deu em relação à aprovação desse requerimento.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Não, Exa.. Nessa peça, que está à folha 28, o que temos é o requerimento, e ele é conciso; não se conta com as razões do requerimento. Vem a notícia: “aprovado, votação nominal por maioria absoluta em 18-5-99”, e, nas informações, a autoridade apontada como coatora sustenta que, por ser a Comissão órgão político, não está compelida a lançar fundamentação.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Não informa nada sobre o debate em relação à aprovação; não temos a informação se houve alguma discussão no sentido de fundamentar o pedido nesse momento.

Para mim é relevante. A fundamentação pode ser encontrada em qualquer espaço no processo deliberativo do Congresso. Determinados tipos de requerimentos do Congresso Nacional não têm absolutamente a fundamentação, como, por exemplo, o direito que tem o parlamentar de proceder ao destaque para votar em separado, o direito que tem de promover o requerimento de preferência na votação. Não há necessidade de fundamentação disso. Agora, neste caso, sim.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): A fundamentação, segundo as informações, estaria consubstanciada nos trabalhos até então empreendidos, e, portanto, de uma forma vaga.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Em relação a este problema, entenderia que seria transformado em diligência para saber as informações do que se deu no debate em relação a isto.

Agora quanto ao objeto.

Aqui vem um ponto que foi ressaltado por antecipação pelo Ministro Sepúlveda Pertence. O Regimento Interno do Senado Federal, quando disciplina a questão das Comissões, diz o seguinte:

“Art. 149. O Presidente da comissão parlamentar de inquérito, por deliberação desta, poderá incumbir um dos seus membros ou funcionários da Secretaria do Senado da realização de qualquer sindicância ou diligência necessária aos seus trabalhos.”

O Sr. Ministro Moreira Alves: O que me parece é que, como a comissão só pode ser instalada para apurar fato determinado, este tem que ser determinado. Esse é o problema.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Mas aqui não estamos discutindo esse aspecto. Estamos discutindo a legitimidade da comissão.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Mas não é legitimidade. Digo com relação a um fato indeterminado.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O mínimo de fundamentação necessário é dizer que se deve executar um mandado, admitido por hipótese que ele possa provir da CPI, para arrecadar o que disser respeito a um fato determinado...

O Sr. Ministro Moreira Alves: Senão o que vai haver é uma devassa absolutamente indiscriminada.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, vou acompanhar o Relator na concessão do mandado, exclusivamente em relação à questão do objeto.

Não acompanho o Relator em relação aos seus juízos de reserva de jurisdição, nem em relação à falta de fundamentação, porque entendo que teríamos que baixar em diligência para inquirir isso, mas não o faria, tendo em vista que há um motivo para o indeferimento e para o exame da ordem que diz respeito, primeiro, à questão de ter sido outorgado à Polícia Federal o juízo das coisas que poderiam ser apreendidas e buscadas.

Aqui está estabelecido:

“2. que a Polícia Federal, juntamente com a assessoria técnica desta CPI, promova busca e apreensão:

a) em qualquer dependência (...)

b) em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho das pessoas físicas referidas no item 1 acima, bem como dos sócios do Banco

Marka, onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possam ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas.”.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Há o aspecto da delegação.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sim, claro. Ele pode delegar. Pelo Regimento Interno, ele pode delegar à assessoria técnica. Isso, sim, porque o Regimento Interno é expresso, mas não pode delegar à Polícia Federal. Aqui diz que “*pode delegar a um dos seus membros ou a funcionários do Senado Federal*”.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: *Aí, modus in rebus*. Sem me comprometer, aceito de V. Exa. e do Sr. Ministro Moreira Alves, para argumentar, a tese de que, ainda quando expressamente reservada à autoridade judicial a autorização de determinada busca, ela pode ser exercida pela CPI. Mas, então, terá que ser nos limites e na forma em que a autoridade judicial possa fazê-lo. E, obviamente, todo o Código de Processo Penal há de ser lido a partir de um dado que é fundamental: enquanto o Código de Processo Penal deixava todo o problema da busca domiciliar e da busca pessoal sob a direção da autoridade policial, hoje o poder é do juiz. Admitida em sua extensão à CPI, é claro que, como não o poderia o juiz, não pode o órgão parlamentar delegar a terceiro eleger o que buscar e apreender.

O Sr. Ministro Moreira Alves: O Regimento, também, a meu ver, não admite a delegação da escolha dos fatos. Isso aqui é para execução. Não pode delegar para que ele estabeleça quais são.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Não. Não pode delegar. Uma coisa é execução. Execução não pode delegar à polícia.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Obviamente não se faz busca e apreensão para dizer: para apreender o cheque número tanto. Isso, realmente, iria inviabilizar qualquer investigação. Mas é preciso haver a determinação do escopo da diligência.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: E, aqui, havia um fato de investigação que era o problema da aquisição de dólares.

Sr. Presidente, tendo em vista essas observações, e com a colaboração feita, inclusive, pelo Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, nesse ponto, acompanho o Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Sr. Presidente, não quero fechar as portas para inviabilizar a CPI no procedimento de busca e apreensão, porque se ela detém poderes próprios de investigação das autoridades judiciais, creio que, em situações definidas, pode autorizar essa providência.

A hipótese presente não permite divagações acadêmicas a respeito do tema em face da clareza do ato. Ele é específico de delegação, e nele está explicitamente contido que, a critério da polícia, poderá aquela medida ser executada.

Ora, é colocar ao arbítrio da polícia direitos fundamentais do cidadão, que estão garantidos em nossa Constituição Federal.

Só por isso, Sr. Presidente, em face da nitidez do ato contestado, não tenho dúvida em deferir o mandado de segurança. E acrescento: o eminente Ministro Relator asseverou de forma inequívoca que não há nenhuma fundamentação capaz de justificar a execução do ato quer seja direta ou indiretamente.

Assim sendo, seria totalmente dispensável qualquer pedido de esclarecimentos da própria CPI para saber se, em outra fase, teria ou não expresso essa fundamentação.

Com efeito, se a própria comissão parlamentar de inquérito quer se valer das prerrogativas que o juiz tem em face da determinação do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, com muito mais razão — por querer atribuição que é do Poder Judiciário — deve fundamentar as suas decisões.

Com essas rápidas considerações, o meu voto acompanha o do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Senhor Presidente, satisfaço-me com o último fundamento do voto do Sr. Ministro Nelson Jobim: a falta de definição ou a amplitude da medida que foi delegada à Polícia Federal.

Por isso, defiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandado de segurança impetrado contra o Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Senado Federal para investigar o sistema financeiro.

Cabe destacar, **preliminarmente**, que **compete** ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, **em sede originária**, mandados de segurança e *habeas corpus* impetrados contra **Comissões Parlamentares de Inquérito** constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.

Trata-se de entendimento que **tem prevalecido** na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (**RDA 196/195 – RDA 196/197 – RDA 199/205 – HC 79.244/DF**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence** — **MS 23.452/RJ**, Rel. Min. **Celso de Mello**), **cujas decisões enfatizam** que as Comissões Parlamentares de Inquérito — por constituírem a *longa manus* do próprio Congresso Nacional — **sujeitam-se**, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional **imediate** desta Corte Suprema (**RDA 47/286-304**), **especialmente** quando se imputar, ao órgão de investigação parlamentar, a prática abusiva de atos, que, eventualmente afetados pela eiva da inconstitucionalidade, possam gerar **injusta** lesão ao direito subjetivo de qualquer pessoa ou instituição.

É por essa razão **que tenho afirmado**, a propósito da **competência investigatória** das Comissões Parlamentares de Inquérito, que estas **não** dispõem de poderes absolutos, **devendo exercê-los com** estrita observância dos limites formais e materiais fixados pelo ordenamento positivo e **com** plena submissão à autoridade hierárquico-normativa da Constituição da República.

Cabe enfatizar, por necessário e relevante, que esse entendimento encontra **amplo** suporte em **autorizado** magistério doutrinário (João Mangabeira, “**Em Torno da Constituição**”, p. 99, 1934, Companhia Editora Nacional; Pedro Lessa, “**Do Poder Judiciário**”, p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; José Alfredo de Oliveira Baracho, “**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 147, 1988, Forense; Raul Machado Horta, “**Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação**”, *in* RDP, vol. 5/38; Carlos Maximiliano, “**Comentários à Constituição Brasileira**”, vol. 2/80, 4ª ed., 1948; Roberto Rosas, “**Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo**”, *in* RDP, vol. 12/56-60; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 2/72, 1992, Saraiva, v.g.).

Na realidade, o sistema constitucional brasileiro — tendo presente a natureza essencialmente democrática do regime de governo — **não** admite e **nem** tolera que se

formem, no âmbito do aparelho de Estado, núcleos orgânicos **investidos** de poderes **absolutos**.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, à semelhança do que **ocorre** com qualquer **outro** órgão do Estado **ou** com **qualquer** dos demais Poderes da República, **submetem-se**, no exercício de suas prerrogativas institucionais, às **limitações** impostas pela **autoridade suprema** da Constituição.

Desse modo, **não** se revela lícito supor, na hipótese de **eventuais** desvios jurídico-constitucionais de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.

De outro lado, cabe enfatizar, **consoante reconhece o Supremo Tribunal Federal**, que a Comissão Parlamentar de Inquérito — que dispõe de **amplas** prerrogativas investigatórias (observadas, **sempre**, as restrições que derivam do texto constitucional) — “*tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como os de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor*”, **bem assim** os de “*requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos*” (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard).

É certo, no entanto, que a cláusula constitucional que outorga, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**” (CF, art. 58, § 3º) — **reprodução textual** do que se contém na Constituição Portuguesa (art. 178, n. 5), **desde** a Revisão Constitucional de 1982 — traz, **de modo implícito**, o reconhecimento da necessidade de que tais poderes **somente** devem ser exercidos de maneira compatível com a natureza do regime e com respeito aos princípios consagrados na Constituição da República.

Daí a observação de **J. J. Gomes Canotilho** e de **Vital Moreira** (“**Constituição da República Portuguesa Anotada**”, p. 720, 3ª ed., 1993, Coimbra Editora), que, ao comentarem o art. 181, n. 5 (**renumerado**, pela 4ª Revisão Constitucional de 1997, **para art. 178, n. 5**), da Constituição de Portugal, **advertem**:

“Seguramente que os **poderes** das comissões de inquérito **têm um limite** naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, **não podem** ser afectados **senão** por decisão de um juiz.”

Na realidade, a concepção de poder — na estrutura de um Estado fundado em bases democráticas — **deve** conviver, **necessariamente**, com a idéia correspondente de **limitação** e de **controle**.

Esse **paradigma de contenção**, cuja observância se impõe aos detentores e exercentes do poder estatal, reflete um dos elementos essenciais que dão substância, no plano da teoria da Constituição e da organização da sociedade política, à noção mesma de Estado Democrático de Direito.

A **necessidade** ética e a **exigência** política de **conformar**, juridicamente, o exercício do poder — **qualquer** que seja o órgão estatal que o detenha — representam, **sob tal aspecto**, valores fundamentais e pressupostos de legitimação do Estado Democrático de Direito.

Cabe **insistir**, por isso mesmo, na asserção de que as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, **estão sujeitas** às **mesmas** normas e às **mesmas** limitações que **incidem** sobre os magistrados judiciais, quando no exercício de igual prerrogativa. **Vale dizer**: as Comissões Parlamentares de Inquérito **somente** podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos **mesmos** termos e segundo as **mesmas** exigências que a Constituição e as leis da República **impõem** aos juízes.

Esse entendimento nada mais reflete senão as próprias conseqüências que emanam dos fundamentos e dos princípios que regem, em nosso sistema jurídico, a organização e o exercício do poder.

Bem por isso, torna-se importante ter presente a **advertência** do eminente Professor **Miguel Reale** (“**Questões de Direito Público**”, p. 101/102, 1997, Saraiva), que, ao versar o tema concernente aos “**Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito**”, expendeu magistério irrepreensível:

“Notável foi a alteração introduzida pela Constituição de 1988 no que se refere à natureza dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na tradição do Direito Constitucional Brasileiro, sem que houvesse clara estatuição sobre a natureza do órgão, a norma suprema, desde o Art. 34 da Constituição de 1934, passando pelo Art. 53 do Estatuto de 1946, até o Art. 37 da Carta de 1967/69, limitava-se a declarar que a investigação deveria ter por objeto fato determinado.

Já agora, o § 3º do Art. 58 da Carta Magna começa por estabelecer que as Comissões Parlamentares de Inquérito ‘terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...) para a apuração de fato determinado’.

Essa elevação da competência ao plano jurisdicional, **no que se refere à missão de investigar**, se, por um lado, **reforça** o poder conferido à Comissão, no concernente, por exemplo, à requisição de documentos de particulares — ou à produção de provas —, **por outro, o sujeita às normas especiais que regem a atividade judicial, condicionando-a aos pressupostos de uma situação jurídica concreta**. Tal fato não deve causar estranheza em se tratando de uma Constituição que, desde o Art. 1º, de manifesto sentido preambular, preserva os valores da cidadania, da pessoa humana e da livre iniciativa.

A salvaguarda do que é próprio e reservado a cada cidadão é reiterada no Art. 5º, que exemplarmente discrimina os ‘direitos e deveres individuais’, declarando, entre outros:

‘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’ (inciso X).

(...)

‘assegurado a todos o acesso à informação (desde que) resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional’ (inciso XIV).

(...)

que ‘A lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais’ (inciso XLI). (...).

Eis aí parâmetros ético-jurídicos aos quais todos se subordinam, inclusive os órgãos da soberania, por serem eles emanção direta do ordenamento constitucional, representando seu máximo e imprescindível supedâneo.” (**Grifei**)

Cabe assinalar que **esse entendimento** — que se infere dos padrões e valores ético-jurídicos que informam e dão consistência ao sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil — **encontra suporte**, não apenas no domínio do magistério doutrinário, mas, também, no âmbito do direito comparado, **como ocorre** na República Italiana, **cuja Constituição**, ao definir os **poderes** e os **limites** das comissões parlamentares de inquérito, dispõe, **em seu artigo 82**, que “*La commissione d’inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’ autorità giudiziaria*” (**grifei**).

Vê-se, desse modo, que **não tem qualquer** fundamento a alegação — absolutamente **divorciada** dos padrões constitucionais, que, em nosso sistema jurídico, **limitam** o exercício da atividade estatal — de que a **exigência de fundamentação** das deliberações tomadas por uma CPI (exigência esta que incide, **igualmente**, sobre decisões judiciais) importaria em injusto cerceamento da competência desse órgão de investigação parlamentar.

Por isso mesmo, **não custa** insistir na observação de que, **à semelhança** do que **também** ocorre com os órgãos do Judiciário, os **poderes** das Comissões Parlamentares de Inquérito — **precisamente** porque **não** são absolutos — **sofrem** as restrições impostas pela Constituição da República e **encontram** limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados **nas hipóteses e na forma** que a Carta Política estabelecer.

De outro lado, impõe-se examinar a questão do **sigilo** em face dos poderes de investigação **constitucionalmente** outorgados às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Se é certo que os órgãos de investigação parlamentar, em tema de **restrição** a direitos e garantias individuais, estão **vinculados** ao dever de **motivar** as deliberações que adotarem, sob pena de **nulidade** de tais atos decisórios, **não é menos exato** — segundo entendo (MS 23.491/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 2-8-99) — que as comissões parlamentares de inquérito **podem** decretar, **por autoridade própria**, a quebra do **sigilo bancário** de pessoas por elas investigadas, **desde que justifiquem**, a partir de meros indícios, a **existência** concreta de **causa provável** legítimadora da medida excepcional e **indiquem a necessidade** de sua efetivação no procedimento de **ampla** investigação dos fatos determinados, como reconhece **autorizadíssimo** magistério doutrinário (Miguel Reale, “**Questões de Direito Público**”, p. 128, 1997, Saraiva).

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de **caráter absoluto**, mesmo porque razões de interesse público ou exigências fundadas no princípio da proporcionalidade **legitimam**, ainda que **excepcionalmente**, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das liberdades públicas, uma vez **respeitados** os termos estabelecidos pela própria Constituição.

Impende reconhecer, neste ponto, consoante assinala o magistério da doutrina, que, em nosso sistema jurídico, o direito ao sigilo bancário **não é** oponível, **quer** ao Poder Judiciário, **quer** às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que essa garantia constitucional — que representa uma projeção do **direito à intimidade**, fundado no art. 5º, X, da Carta Política — **não se acha submetida** ao princípio da reserva de jurisdição (Vânia Siciliano Aieta, “**A Garantia da Intimidade Como Direito Fundamental**”, p. 145/146, 1999, Lumen Juris; Sérgio Carlos Covello, “**O Sigilo Bancário Como Proteção à Intimidade**”, in RT 648/27-30, 29, v.g.).

É por tal motivo que o Supremo Tribunal Federal, **por mais de uma vez**, já decidiu que **não tem** caráter absoluto a garantia do **sigilo bancário**, cuja incidência — em caso de relevante interesse público — pode ser **legitimamente** afastada nas hipóteses previstas na Lei n. 4.595/64, cujo art. 38, § 1º (que **contempla** as Comissões Parlamentares de Inquérito) foi recepcionado pelo **vigente** estatuto constitucional (RTJ 148/366, Rel. Min. Carlos Velloso — RTJ 157/44, Rel. Min. Francisco Rezek — RTJ 168/195, Rel. Min. Ilmar Galvão — Pet 1.564-AgRg/RJ, Rel. Min. Octavio Gallotti, v.g.)

Também admito a possibilidade jurídico-constitucional de as comissões parlamentares de inquérito, agindo **ex propria auctoritate**, determinarem, **sempre** mediante resolução fundamentada, a **ruptura** do sigilo fiscal e do sigilo concernente aos **registros/dados** telefônicos (hipótese esta absolutamente **inconfundível** com a da **interceptação** das comunicações telefônicas, que constitui matéria sujeita ao princípio da reserva absoluta de jurisdição, nos termos do art. 5º, XII, *in fine*, da Carta Política).

O **reconhecimento** dessa excepcional prerrogativa, além de **ajustar-se** à norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República — que **confere**, às comissões

parlamentares de inquérito, **amplios** poderes de indagação probatória (**excetuados**, apenas, aqueles cuja prática encontra limite no postulado constitucional da reserva de jurisdição) — **tem o beneplácito** de valioso magistério doutrinário que **admite** a possibilidade de a CPI **quebrar** o sigilo dos dados ou dos registros telefônicos (Carlos Mário da Silva Velloso, “As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Sigilo das Comunicações Telefônicas”, *in*, “Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política”, vol. 26/36-53, 52, RT).

Quanto à competência da Comissão Parlamentar de Inquérito para decretar a quebra do **sigilo fiscal**, cabe ter presente a autorizada observação de Aliomar Baleeiro (“**Direito Tributário Brasileiro**”, atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi, p. 1001/1002 e 1004, 11ª ed., 1999, Forense):

“Em princípio, o CTN (...) garante ao sujeito passivo e a terceiros o sigilo a respeito de sua respectiva situação financeira ou econômica, a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(...)

Mas não envolvem o dever de sigilo os casos taxativos do art. 200 — cooperação mútua entre Pessoas de Direito Público e requisição do Poder Judiciário.

Parece-nos que a **autoridade** ainda **está adstrita a prestar informações às Comissões Parlamentares de Inquérito**, nos termos da lei, que as rege.

(...)

O art. 199 **não excepcionou** as informações exigidas **pelas Comissões Parlamentares de Inquérito**, que dispõem de poder de investigações pela sua própria definição e natureza (Lei n. 1.579, de 18-3-1952, art. 2º).” (Grifei)

Quero enfatizar, por necessário, que **não** recuso à Comissão Parlamentar de Inquérito — que “*tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como os de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor*”, **bem assim** os de “*requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos*” (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard) — a **possibilidade** de praticar atos que eventualmente impliquem limitação a direitos individuais garantidos pela Constituição da República, **desde** que esse órgão de investigação legislativa o faça mediante deliberação **devidamente fundamentada**, em ordem a permitir o controle jurisdicional de abusos que possa cometer, a pretexto de investigar os fatos que justificaram a sua criação.

Não obstante a amplitude de sua competência investigatória, entendo **não** se revelar lícito a **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito a prática de atos sujeitos ao **princípio constitucional da reserva de jurisdição**, vale dizer, a prática de atos cuja efetivação a Constituição Federal atribuiu, **com absoluta exclusividade**, aos membros do Poder Judiciário.

O postulado da **reserva constitucional de jurisdição** — consoante assinala a doutrina (J. J. Gomes Canotilho, “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, **à esfera única de decisão dos magistrados**, a prática de **determinados** atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, **somente** pode emanar do juiz, e **não** de terceiros, **inclusive** daqueles a quem se haja eventualmente atribuído “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”.

Isso significa — considerada a **cláusula de primazia judiciária** que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta **exige**, para a **legítima** efetivação de determinados atos, **notadamente** daqueles que implicam **restrição** a direitos, que sejam eles ordenados **apenas** por magistrados.

Daí a **corretíssima** observação feita por **Luiz Flávio Gomes** e por **Cássio Juvenal Faria**, que, a propósito da **extensão** dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, expendem **preciso** magistério:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (*HC 71.039-STF*). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). *Tais Comissões podem*: (a) *determinar* as diligências que reputarem necessárias; (b) *convocar* ministros de Estado; (c) *tomar* o depoimento de qualquer autoridade; (d) *ouvir* indiciados; (e) *inquirir* testemunhas sob compromisso; (f) *requisitar* de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) *transportar-se* aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, *requerer* ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, *mesmo que resguardados por sigilo legal*, desde que observadas as cautelas legais, *podem* as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) *jamaís ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’*, isto é, a CPI pode muita coisa, *menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juizes*. Incluem-se nessa importante restrição: a *prisão*, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a *busca domiciliar* (CF, art. 5º, inc. X) e a *interceptação* ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) *impedir*, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) *não confundir* ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI *não pode* adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do ‘jus libertatis’, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país.”

Cabe enfatizar, por necessário, **na linha desse entendimento**, que o princípio da reserva de jurisdição — mais do que simples formulação de ordem doutrinária — **representa**, na concreção do seu alcance, um expressivo **instrumento de proteção** das pessoas em geral **contra** as ações eventualmente arbitrárias do Poder Público, **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se projete a atividade estatal.

Daí a **correta** advertência, **fundada** no magistério da doutrina (**Paulo Castro Rangel**, “**Reserva de Jurisdição — Sentido Dogmático e Sentido Jurisprudencial**”, p. 63, Universidade Católica Portuguesa Editora, 1997, Porto), que acentua o relevo político-jurídico do postulado da **reserva constitucional de jurisdição**:

“Com a noção de *reserva absoluta* queremos aludir àquelas matérias em que os tribunais têm de ter não apenas a última palavra, mas logo a primeira palavra. Isto é — e como diz *Gomes Canotilho* — em que existe um verdadeiro monopólio de juiz, que impede, de todo em todo, o exercício dessa função por parte de outras autoridades — administrativas, legislativas, judiciais/não jurisdicionais — mesmo que das decisões destas últimas possa haver recurso para um juiz.

(...)

Não restam dúvidas de que **o juiz terá a primeira e a última palavra naquele conjunto de situações especificamente previstas em preceitos de Constituição** e que formam aquilo a que chamamos uma **reserva absoluta especificada de jurisdição.**” (Grifei)

É por essa razão, Senhor Presidente, que entendo **falecer** competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, **não** só para decretar a prisão cautelar de qualquer pessoa — como **já decidiu** o Plenário desta Suprema Corte, **certamente** em consideração à cláusula da reserva de jurisdição (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard) —, como, **também**, para ordenar, por autoridade própria, **buscas domiciliares**, eis que a autorização para ingresso em domicílio alheio **depende**, durante o dia, **além** das demais hipóteses previstas no artigo 5º, XI da Constituição, de **determinação judicial**, o que significa achar-se, a prática do **gravíssimo** ato de impor a quebra da inviolabilidade domiciliar, inteiramente **sujeita** ao postulado constitucional da reserva de jurisdição.

Mesmo que se pudesse afastar, no entanto — o que se alega **apenas** para argumentar — a incidência do princípio constitucional em referência, **ainda** assim estaria **caracterizada**, na espécie ora em análise, uma típica situação configuradora de abuso de poder.

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, no caso em exame, ordenou as medidas — objeto de impugnação na presente sede mandamental — **sem que justificasse** a necessidade de sua adoção, **deixando**, assim, de **cumprir** uma determinação constitucional absolutamente essencial, consistente na **exigência** de fundamentação das resoluções estatais.

Isso significa, portanto — como **procurei** demonstrar neste voto — que as deliberações de **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito, **à semelhança** do que **também** ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514, Rel. Min. Celso de Mello), quando **destituídas** de motivação, mostram-se irritas e despojadas de eficácia jurídica, pois **nenhuma** medida restritiva de direitos pode ser adotada **sem** que o ato que a decreta seja adequadamente **fundamentado** pela autoridade estatal.

Sendo assim, tendo presentes as considerações expostas, **concedo** o mandado de segurança ora impetrado.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, a CPI deve versar sobre fatos determinados. Por isso mesmo as provas que pode colher hão de focalizar fatos determinados. Então, o mandado de busca e apreensão há de dizer o que deve ser procurado e apreendido. No caso, o que se autorizou foi uma devassa, coisa bem diversa de uma busca e apreensão com objeto determinado para apuração de fatos certos. E o que é pior, com delegação de poder à autoridade policial, não prevista para a hipótese.

Com esses fundamentos, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, não creio haja, a essa altura, muitas expectativas em torno do meu voto, dadas a liminar concedida em caso semelhante (MS 23.466 — Caso Francisco Lopes — DJ de 22-6-99) e sua sustentação quando do julgamento do agravo regimental (RMS 23.466-AgR, Pleno, 1º-7-99). Mas a relevância do tema impõe breves considerações.

A questão institucional mais grave é a discussão surgida, entre os votos que me precederam, a propósito da chamada “reserva de jurisdição” e de seus limites na relação entre o Poder Judiciário e os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias”, conferidos à comissão parlamentar de inquérito pelo art. 58, § 3º, da Constituição.

A seriedade do problema já me ocupara ao deferir a cautelar no Mandado de Segurança 23.466 e ao manter, motivadamente, esta cautelar quando objeto de agravo regimental da autoridade coatora. Disse então:

“(...) a decisão agravada declaradamente não tomou posição quanto à tese que subtrai dos poderes instrutórios da CPI o que a Constituição declarou coberto pela “**reserva de jurisdição**” do Poder Judiciário: a questão é inçada de dificuldades, sobretudo quando se trata de saber até onde vai, na linha de Canotilho (...) invocada no precedente que lembrei (MS 23.452, liminar, Celso de Mello) — **a reserva absoluta ou monopólio da primeira palavra** do juiz, e onde começam os poderes instrutórios de órgãos não judiciais — especialmente a CPI — sem prejuízo do seu controle jurisdicional reparatório ou preventivo, que o jurista eminente chama “**reserva de via judiciária**”.

Claro, impressiona o argumento desenvolvido hoje pelo Ministro Nelson Jobim, ao que colhi, com eventual solidariedade do Ministro Moreira Alves, de que não pode haver reserva absoluta de jurisdição em relação à CPI precisamente porque a Constituição lhe deu os poderes próprios da autoridade judiciária, incluídos aqueles que a própria Constituição expressamente conferiu ao juiz.

Aproveitei-me do intervalo para conferir se essa tese — a negação do “*monopólio da primeira palavra*”, ou reserva absoluta, em favor da simples reserva da via judiciária — já não teria sido acolhida pelo Tribunal. Verifiquei, no entanto, que provavelmente, segundo as minhas notas, terá sido essa tese, em matéria de busca e apreensão, desenvolvida pelo eminente Ministro José Néri da Silveira, no MS 21.872, relativo ao ex-Deputado João Alves. Mas, no caso, se foi essa a tese desenvolvida pelo Relator, a conclusão do Tribunal foi simplesmente a de julgar prejudicado o mandado de segurança, porque já extinta a Comissão Parlamentar de que se tratava.

Não escondo, depois de muita reflexão, minha tendência — na linha dos pareceres de **Ada Grinover** (cópia dos autos do MS 23.466) e Luiz Roberto Barroso (*RF* 235/165) e agora do eminente Procurador-Geral da República e de vários outros, talvez um pouco mais restrita que a do voto do eminente Ministro Marco Aurélio — a excluir, dos poderes de investigação da comissão parlamentar de inquérito, aqueles casos de reserva de jurisdição explícita na própria Constituição.

Isso, a meu ver, é o que explica — já o disse um dos votos que me precederam — o HC 71.039, Relator o Ministro Paulo Brossard, *RDA* 199/205, quando excluímos, dos poderes da CPI, o de decretar prisão preventiva de testemunha recalcitrante.

De fato, sobretudo após a consagração constitucional da presunção de não-culpabilidade, ao menos sob a minha perspectiva, cada vez mais a prisão processual tem a sua legitimidade restrita aos casos de sua necessidade cautelar.

Claro, pode cuidar-se de acautelar a execução da decisão futura que — a exemplo do que ontem decidimos a respeito da indisponibilidade dos bens — nada teria a ver com os poderes da CPI, que são de natureza instrutória. Mas pode tratar-se, também, da salvaguarda da instrução criminal, e, então, só a reserva de jurisdição, a meu ver, propiciará negar-se o poder da prisão preventiva à CPI, em hipótese onde alegadamente a liberdade do cidadão objeto da investigação em curso no órgão parlamentar possa comprometê-la.

Por outro lado, parece-me mais que razoável — na linha de ponderação de interesses a que há recorrer para demarcar a inteligência da cláusula constitucional do

art. 58, § 3º — que essas hipóteses, em relação às quais a Constituição explicitamente reclamou decisão judicial, são aquelas que, a juízo do constituinte, superam o problema de uma mera decisão interlocutória de admissão de uma prova, porque pressupõem um balanceamento de valores constitucionais entre o poder da CPI e direitos e garantias individuais; balanceamento que se entendeu de confiar à serenidade dos pretórios e não à saudável agitação das Casas Parlamentares.

Recordou o Ministro Celso de Mello que a cláusula discutida do art. 58, § 3º — se não é tradução, por óbvio — é importação direta, explícita e textual de cláusula da Constituição Portuguesa, onde a doutrina conhecida, dos mais autorizados autores, também não admite a invasão, pela comissão parlamentar de inquérito, das áreas de reserva explícita de jurisdição.

O que, de sua vez, é expresso na Constituição Italiana.

Na decisão inicial concessiva da cautelar no MS 23.466 — a mostrar que nem tudo quanto se disse antes da Constituição de 1988 é de jogar-se fora em matéria de comissão parlamentar de inquérito — tomei, do primoroso estudo de Francisco Campos (*Rev. Forense* 195/78), a recordação de que o art. 34 da Constituição de Weimar já tornava explícita a aplicabilidade à CPI, “no que for adequado”, das disposições do processo penal: mais ampla assim que a nossa cláusula, restrita aos chamados “*poderes de investigação*”.

Não obstante, comentando o preceito, o autorizado **Anschutz**, citado por Francisco Campos, já entendia que, *verbis*:

“Os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.”

Por isso, tenho como da maior seriedade a linha de argumentação que parte do caráter absoluto da reserva constitucional de jurisdição.

Mas, como se trata de questão delicada, a envolver um ponto extremamente sensível das relações Judiciário-Legislativo, fico na boa prudência de não ir além do estritamente necessário à decisão deste caso.

E, com todas as vênias à digna autoridade coatora, este caso é de solução simplíssima. Primeiro, pela falta de fundamentação, que já me bastara, na decisão inicial e na sustentação da liminar concedida no MS 23.466. Ao sustentar aquela liminar, afirmei, a propósito:

“É que, para o juízo de delibação necessário à concessão da liminar, bastou outro fundamento menos polêmico: o da carência de motivação da decisão questionada.

Não a desmente o agravante (o ilustre Presidente da CPI).

Pretende, contudo, de início, que à CPI não se impunha o dever de motivação de suas decisões, até porque a exigência seria contraditória,” — diz S. Exa. — “na decisão agravada, à afirmação de que a Comissão não profere julgamentos.”

E prossegui:

“A contradição, no entanto, *data venia*, é do agravo, que, de um lado, postula, sem restrições, os poderes judiciais de instrução, mas, de outro, pretende libertar-se das limitações nela impostas ao juiz: no estado de Direito, entretanto — que aborrece todo o poder arbitrário — a extensão de qualquer poder público é o resultado da soma algébrica entre os signos positivos da competência conferida e as restrições impostas ao seu exercício.

Assim também o “**poder de investigação das autoridades judiciais**”, conferido às CPIs, um dos freios mais eficazes é precisamente o da motivação de suas decisões, as quais — ao contrário do que supõe a sua crítica no agravo — não se reduzem aos julgamentos, mas se manifestam também no exercício do poder instrutório, particularmente na admissão ou determinação de provas; sobretudo daquelas que interferem na área dos direitos e liberdades individuais.”

No caso presente, pedi ao eminente Relator acesso aos autos para ver como se deliberou a busca e apreensão. Trata-se do requerimento n. 81, do nobre Senador João Alberto, Relator da CPI, que, no que interessa, tem os seguintes termos (lê fl. 5/6):

“Requeiro, nos termos regimentais, com fundamento na exposição de motivos presente no relatório de viagem da assessoria técnica desta CPI em 14-5-99, que seja determinado:

1. quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico das seguintes pessoas físicas e jurídicas (...) (lê) (...)

b) em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho das pessoas físicas referidas no item 1 acima, bem como dos sócios do Banco Marka, onde, a critério da autoridade policial, haja indícios de que possam ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas.”

Alegada pelo impetrante a falta de fundamentação, se essa se contivesse, *per relatione*, no relatório de viagem a que alude o requerimento, competia à autoridade coatora trazê-la ao processo. E não o fez, sequer quando requereu a reconsideração da liminar.

De tal modo, tenho por despida de fundamentação a decisão da CPI.

Por outro lado, não bastasse isso, quanto à determinação do objeto da diligência — e aí não há outro documento que esse requerimento do Relator, aprovado em seus próprios termos — é, com todas as vênias, de manifesta inidoneidade processual: quer pela indefinição dos locais da busca, todos eles compreendidos no conceito jurídico de domicílio que o Tribunal considerou apropriado à delimitação das conseqüentes restrições à prova, na Ação Penal 307 (aí por unanimidade de votos), quer pela genérica delegação à autoridade policial, absolutamente insustentável, da seleção da matéria a apreender nesses locais, sequer adstrita ao fato determinado, no qual, como é notório, estaria envolvido pelo menos o primeiro impetrante, controlador do Banco objeto da investigação. Leio para enfatizar mais:

“(...) **documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas.**”

Aí cabe tudo: de balanço de S.A. a cobrança de cartão de crédito, a recibo de motel, desde que contabilizado (...)

E prossegue-se:

“**Em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho das pessoas físicas referidas no item 1 acima, bem como dos sócios do Banco Marka onde, a critério da autoridade policial, haja indícios de que possam ser localizados**” — indício de que possam ser localizados, não é da relevância dos documentos — “**documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas.**”

É nada menos que isso.

Mais comentários seria recair sob a crítica — tantas vezes precedente — à vocação retórica do Judiciário Brasileiro.

Defiro a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, acompanho a conclusão do voto do eminente Relator, bastando-me, para a ela chegar, a circunstância amplamente ressaltada nesta sessão, pela brilhante defesa oral e pelos eminentes colegas, de haver sido delegado, ou atribuído, à Polícia Federal o juízo sobre o objeto da diligência de apreensão.

Por isso, defiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, não cheguei a tomar posição com relação ao problema da reserva de jurisdição, e assim foi porque, como salientei, a Constituição brasileira tem uma peculiaridade: estabelece que a CPI tem poderes de investigação próprios da atividade judicial. Esse “próprios”, evidentemente, tem de significar alguma coisa. É muito realce, quando se podia dizer apenas “atividade judicial”.

Por outro lado, acho que o problema está muito mais na delimitação do que seja poder investigatório, porque, realmente, o juiz não tem esse poder de investigação; ele tem o poder de instrução no sentido de colheita de provas. E aqui vai além, porque não é apenas colheita de provas, mas também colheita de elementos que, com relação a fatos determinados, possuem até extravasar o simples conceito de prova.

Por isso mesmo é que votei concedendo o *habeas corpus* com relação à prisão preventiva, uma vez que esta é sempre uma medida cautelar, inclusive para impedir que a colheita de provas seja obstruída. Isso, a meu ver, sai do poder propriamente de investigação; é poder cautelar para que não se impeça a investigação, mas não é poder de colheita de elementos para a investigação.

Mas, como disse, não quero tomar uma posição ainda definitiva a esse respeito, porque se trata realmente de problema altamente delicado, e tanto é que, no próprio art. 5º, temos o outro problema, relativo ao inciso XII, que só estabelece uma reserva jurisdicional com relação às comunicações telefônicas.

Outro problema, que também não vou discutir aqui, é o de saber como se vai fazer essa fundamentação. É uma outra questão porque, realmente, não podemos exigir o formalismo judicial.

Por essas circunstâncias, que me parecem mais do que suficientes para a concessão do mandado de segurança, eu acompanho a conclusão do eminente Relator, apenas deixando de lado a questão relativa à reserva jurisdicional.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): As comissões parlamentares de inquérito têm, segundo o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”. Todavia, as CPIs estão sujeitas a limites, como, por exemplo: a) certos atos submetem-se ao princípio da reserva constitucional de jurisdição. É dizer, certos atos, relacionados com os direitos e garantias fundamentais, a Constituição reservou aos juizes, exclusivamente. É o que Canotilho denomina

de “reserva constitucional de jurisdição.” Assim, as buscas e apreensões domiciliares (CF, art. 5º, XI), a quebra de sigilo das comunicações telefônicas (CF, art. 5º, XII) e a prisão de qualquer pessoa, que não em flagrante delito (CF, art. 5º, LXI). A prática de tais atos a Constituição Federal reservou aos juízes, expressamente.

Em voto que proferi neste Plenário, cheguei a admitir a possibilidade de a CPI quebrar o sigilo dos dados telefônicos: HC 75.232/RJ, in “*Cadernos de Direito Const. e Ciência Política*”, “*Revista dos Tribunais*”, n. 26, p. 36. Hoje, entretanto, perfilho, integralmente, a doutrina da “*reserva constitucional de jurisdição.*”

b) O poder geral de cautela, ou medidas acauteladoras de sentenças judiciais só podem ser tomadas por autoridade judicial. É que a CPI não profere sentença. Então a CPI não teria o que acautelar. A CPI não tem poderes, pois, para determinar a indisponibilidade de bens, o bloqueio de bens das pessoas, a decretação de prisão preventiva, etc.

Bem disse o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, não cumpre às CPIs proferir sentenças. Não é possível, portanto, que as CPIs exercitem o poder geral de cautela.

c) Se as CPIs têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, estão sujeitas, da mesma forma, aos deveres e obrigações a que se sujeitam os juízes. Assim, a disposição inscrita no inciso IX, do art. 93, da Constituição Federal, também se aplica às CPIs. É dizer, as decisões das CPIs devem ser fundamentadas: CF, art. 93, IX.

Com essas breves considerações, adiro ao voto do Sr. Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 23.454/DF — Ministro Marco Aurélio. Impetrantes: Salvatore Alberto Cacciola e outros (Advogados: Camila Lafeté Sesana e outros). Impetrados: Presidente em Exercício da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, *deferiu* o mandado de segurança. Votou o Presidente. Falou pelos impetrantes o Dr. Antônio Carlos de Almeida Castro. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Néri da Silveira.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Sr. Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 19 de agosto de 1999 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.455 — DF

Relator: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Impetrante: Nicolau dos Santos Neto — Impetrados: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e Presidente do Banco Central do Brasil — Litisconsorte Passiva: União

Mandado de segurança. Ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e do Presidente do Banco Central do Brasil. 2. Desbloqueio de proventos do impetrante depositados em sua

conta corrente no Banco do Brasil S.A. 3. Liminar deferida para suspender, até o final julgamento do mandado de segurança, a indisponibilidade dos valores relativos aos proventos de aposentadoria. 4. Relevantes os fundamentos do pedido e *periculum in mora*. Caráter alimentar dos proventos de aposentadoria. 5. Parecer da Procuradoria-Geral da República pelo deferimento do *writ*. 6. Afastada preliminar de incompetência do STF. 7. Entendimento do STF segundo o qual as CPI'S não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial. Precedentes. 8. Mandado de segurança deferido, de acordo com a jurisprudência do STF, para anular o ato da CPI, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante, explicitando-se, porém, que os bens do requerente continuarão sujeitos à indisponibilidade antes decretada pelo Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, em ação civil pública, sobre a matéria.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, deferir o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 de novembro de 1999 — Carlos Velloso, Presidente — Néri da Silveira, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Nicolau dos Santos Neto, contra o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e o Presidente do Banco Central do Brasil.

Apreciando o pedido de cautelar, assim sumariei a espécie:

“Nicolau dos Santos Neto, juiz togado aposentado do Tribunal Regional do Trabalho, da 2ª Região — São Paulo, impetra mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato do Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, “destinada a apurar fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, tribunais regionais e tribunais de justiça”, “o qual determinou o bloqueio dos bens do impetrante e, bem assim contra ato subsequente do Ilustríssimo Senhor Presidente do Banco Central do Brasil, por determinar, na esteira do primeiro ato, a impossibilidade de o impetrante movimentar seus proventos como magistrado aposentado, o que, em ambos os casos, fere seu direito líquido e certo (...)”.

Depois de discorrer sobre fatos relacionados à construção do prédio do “Foro Trabalhista de São Paulo” (fl. 4/6), esclarece que “foi determinada a quebra do sigilo bancário do impetrante, com determinação para bloqueio das contas correntes em que figura como titular”, por ofício de 27-4-1999, subscrito pelo Exmo. Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito enviado ao Ilmo. Senhor Presidente do Banco Central do Brasil, alegando que tal medida, inclusive, alcançou seus proventos, como juiz aposentado. Aduz que a “determinação da autoridade ora apontada como coatora, resultado da deliberação da

CPI, é oriunda de requerimento oral realizado pelo Exmo. Sr. Relator, Senador Paulo Souto, no qual se pleiteou a indisponibilidade dos bens do impetrante. Este, embasou-se no disposto no artigo 47 da Constituição Federal, art. 2º da Lei n. 1.579/52 c.c. § 3º, do artigo 38 da Lei n. 4.595/64”. Alega que, a seguir, em “cumprimento ao referido ofício, o Banco Central do Brasil, através de seu órgão competente, determinou que todas as entidades componentes do Sistema Financeiro Nacional colocassem em **indisponibilidade** todos os bens e valores de propriedade do impetrante, como se verifica do ofício enviado ao impetrante pelo referido Banco” (fl. 6).

Sustenta o impetrante que é absolutamente ilegal o ato emanado da autoridade apontada como coatora, além de revelar descabido *bis in idem*, eis que o bloqueio de seus bens “já foi determinado e realizado na Ação Civil Pública em trâmite perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo, ressaltando, como era imperioso, os proventos do impetrante como juiz aposentado” (fl. 9).

Depois de sustentar, longamente, a impossibilidade, de qualquer modo, do bloqueio dos proventos do impetrante, por sua natureza eminentemente alimentar e à vista dos arts. 649, II e IV, do Código de Processo Civil, pleiteia o requerente medida liminar, “para que sejam imediatamente desbloqueados os proventos do impetrante depositados na sua conta corrente n. 112.646-6 do Banco do Brasil, agência 1824-Consolação, São Paulo”.

Deferi a medida liminar, nos limites requeridos, para suspender, até o julgamento final deste mandado de segurança, a indisponibilidade dos valores relativos aos proventos de aposentadoria do impetrante depositados na conta corrente de n. 112.646-6 — Agência 1824 — Consolação, São Paulo, do Banco do Brasil S.A. Na ocasião, fiz observar que:

“2. Limitado o pleito de liminar à suspensão do bloqueio de valores relativos aos proventos do impetrante, não há negar a relevância dos fundamentos do pedido e o *periculum in mora*, aos efeitos do inciso II do art. 7º da Lei n. 1.533/1951. Manifesto põe-se o caráter alimentar dos proventos de aposentadoria do servidor público inativo, não cabendo, quanto a eles, a indisponibilidade.

3. É de registrar que, em decisão do MM. Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, de 24-9-1998, nos autos da ação civil pública movida, contra o ora impetrante e outros, pelo Ministério Público Federal (fl. 112/116 — Processo n. 98.0036590-7), foi concedida tutela antecipada, deferindo-se, entre outras súplicas, “a) o pedido de indisponibilidade dos bens de Fábio Monteiro de Barros Filho, José Eduardo Corrêa Teixeira Ferraz, Nicolau dos Santos Neto e Delvio Buffulin, dando-se ciência da mesma aos Registros de Imóveis da Capital do Estado de São Paulo”, determinando-se, além de outras medidas, “c) seja oficiado ao Banco Central do Brasil, no sentido de localizar contas e aplicações mantidas pelos réus referidos, junto às instituições financeiras e bancárias, informando a este juízo” (fl. 115).

4. Ao que se depreende, entretanto, do Ofício LG/BB-074, de 26-5-1999 (fl. 118), dirigido pelo Banco do Brasil S.A. ao impetrante, “o bloqueio e a indisponibilização de seus bens e, por conseguinte, do saldo existente em sua conta corrente de n. 112.646-6 — Agência Poder Judiciário, deste Banco, foi levada a efeito em atendimento à determinação constante do correio eletrônico n. 99081067 do Banco Central do Brasil, transmitido a todas as instituições financeiras, em atenção ao ofício expedido pela referida Comissão Parlamentar de Inquérito”.

5. Releva, ainda, conotar que, em diversas decisões monocráticas de relatores no STF, há reconhecimento de relevância dos fundamentos, em pedi-

do de liminar, a fim de suspender ato de Comissão Parlamentar de Inquérito que determina “busca e apreensão de documentos” (Mandado de Segurança n. 23.454-7/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, a 29-5-1999); “indisponibilidade de bens do requerente” (Mandado de Segurança n. 23.435-1/DF, Rel. Ministro Octávio Gallotti, a 13-5-1999); “busca e apreensão e quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal do impetrante” (Mandado de Segurança n. 23.452-1/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, a 1º-6-1999), concedendo-se, então, a cautelar.”

A Comissão Parlamentar de Inquérito prestou as informações de folhas 146/177, sustentando, como preliminar, (1) a conexão com a ação civil pública em curso na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo; (2) ausência do interesse de agir; (3) o litisconsórcio passivo necessário da União; (4) ausência de prova pré-constituída, e (5) inexistência de pedido de intimação do Ministério Público. No mérito, argumentou com (1) a existência de robusto conjunto probatório das ilegalidades cometidas pelo impetrante, e (2) a competência da CPI para expedir ordem de indisponibilidade de bens.

Citada a União, na qualidade de litisconsorte passiva, contestou (fl. 324/333), na mesma linha de entendimento das informações prestadas pelo Presidente da CPI.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer de fl. 336/343, opinou pelo deferimento do *writ*, confirmando-se a medida liminar.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Preliminarmente, afastado a arguição de incompetência do STF para processar e julgar este mandado de segurança, constante das informações da Comissão Parlamentar de Inquérito indigitada coatora (fl. 149), em face dos termos do art. 102, I, letra *d*, da Constituição, eis que os atos das Comissões de Inquérito do Congresso Nacional, enquanto representam exercício de competência constitucional das Casas Legislativas federais, ficam sujeitos ao controle judicial originário desta Corte, na via do mandado de segurança, *ad instar* do que sucede com os atos das Mesas da Câmara dos Deputados e Senado Federal (CF, art. 102, I, *d*). Não altera essa compreensão a circunstância, que se invoca nas informações do Órgão aludido (fl. 148), segundo a qual a 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, da Justiça Federal de Primeira Instância, anteriormente, a 24-9-1998, em ação civil pública, aforada pelo Ministério Público Federal, decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante, em decorrência também dos fatos ligados à construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, da jurisdição do TRT-2ª Região, ponto, de resto, informado na inicial à fl. 5. Na decisão do Juízo Federal, por cópia, às fl. 112/116, deferiu-se “*o pedido de indisponibilidade dos bens*”, dentre outros, “*de Nicolau dos Santos Neto*”, “*dando-se ciência da mesma aos Registros de Imóveis da Capital do Estado de São Paulo*”, oficiando-se, de igual modo, “*ao Banco Central do Brasil, no sentido de localizar contas e aplicações mantidas pelos réus referidos, junto às instituições financeiras e bancárias, informando a este Juízo*” (fl. 115).

Diante da autonomia da função investigatória da CPI em foco, *ut* art. 58, § 3º, da Lei Magna, a decisão judicial de primeiro grau não impede o exercício de competência paralela pelo Poder Legislativo para apuração de irregularidades dos mesmos atos da administração de órgão do Poder Judiciário concernentes à aplicação de recursos financeiros da União Federal. Pois bem, a eventual censura judicial desses atos investigatórios no âmbito do Congresso Nacional, em mandado de segurança, há de suceder no STF, a teor do citado art. 102, I, *d*, da Lei Maior. Nenhuma força atrativa, destarte, do Juízo Federal da 2ª Vara, pode ocorrer em virtude do processo anterior já instaurado sobre os fatos, no domínio do Poder Judiciário da União, por iniciativa do

Ministério Público Federal, por via de conexão, de referência a este mandado de segurança que tem, pois, sede própria de processamento e julgamento nesta Corte.

Não cabe, de outra parte, extrair, como pretende o impetrante, da indisponibilidade dos bens já decretada amplamente, no Juízo Federal, a figura do *bis in idem*, em decorrência da ação da CPI, desde que enquadrada essa no campo de competência demarcado no art. 58, § 3º, da Constituição.

2. Superadas, nessa linha, as questões deduzidas à guisa de preliminares, na inicial e informações, cumpre, a seguir, considerar se a CPI possuía poderes para decretar a indisponibilidade de bens, no exercício da competência prevista no art. 58, § 3º, da Constituição.

O Dr. Procurador-Geral da República, no parecer, às fl. 338/343, ao opinar pelo deferimento do *writ*, assim fundamentou sua manifestação, *verbis*:

“8. No que diz respeito ao mérito, a questão a ser enfrentada pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para determinar a indisponibilidade de bens de pessoas por ela investigadas? A resposta, parece-me, deve ser negativa.

9. Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional — e sobre isso não discordam os doutrinadores —, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

10. Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. O primeiro fundamenta-se no que a doutrina convencionou denominar “princípio da reserva de jurisdição”. O segundo leva em consideração a natureza dos próprios poderes conferidos, qual seja, a de investigação.

11. Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro *Celso de Mello* nos autos do MS n. 23.452/RJ:

“O postulado da *reserva constitucional de jurisdição* consoante assinala a doutrina (*J. J. Gomes Canotilho*, “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à *esfera única de decisão dos magistrados*, a prática de *determinados* atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, *somente* pode emanar do juiz, e não de terceiros, *inclusive* daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

Isso significa — considerada a *cláusula de primazia judiciária* que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta exige, para a *legítima* efetivação de determinados atos, *notadamente* daqueles que impliquem *restrição* a direitos, que sejam eles ordenados *apenas por magistrados*” (DJ de 8-6-99 – grifos do original).

12. Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, porquanto “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal). Também lhes é vedado determinar a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, pois tal sigilo somente pode ser afastado “por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal” (art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

13. Contudo, os sigilos fiscal e bancário, bem como o sigilo das ligações telefônicas já realizadas, não estão compreendidos no âmbito do princípio da reserva constitucional de jurisdição, uma vez que encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente, como o fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebradas pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

14. No tocante ao segundo limite imposto aos poderes das comissões parlamentares de inquérito, a Constituição Federal estabeleceu textualmente que ditos poderes são os de investigação próprios dos órgãos jurisdicionais. Significa dizer que os demais poderes inerentes aos magistrados não foram conferidos às ditas comissões, entre eles o poder geral de cautela, que fundamenta a prática de atos pelos juízes visando a assegurar o cumprimento de futura decisão judicial, ou a efetiva aplicação da lei, ou a não destruição de bens, direitos, documentos etc.

15. Percebe-se, pois, diante dessa última limitação, que não têm as comissões parlamentares de inquérito o poder de determinar a indisponibilidade de bens, a proibição de afastamento de pessoas do país, a decretação de prisão preventiva etc.

16. E o entendimento até aqui traçado sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista as duas espécies de limite apontadas, também é o adotado por *Luiz Flávio Gomes* e *Cássio Juvenal Faria*, que escreveram:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIS, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039 – STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIS requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da *'reserva jurisdicional constitucional'*, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir *'poderes de investigação do juiz'* (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país” (*apud* Ministro Celso de Mello, decisão liminar proferida nos autos do MS n. 23.452-RJ, DJ de 8/6/99).

17. No caso dos autos, insurge-se o impetrante contra o ato da Presidência da Comissão Parlamentar do Judiciário que determinou a indisponibilidade de seus bens. Como dito linhas atrás, esse poder cautelar de bloquear os bens dos indivíduos não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão porque, de fato, o ato atacado neste *mandamus* é ilegal e abusivo.

18. E mesmo que fosse possível à Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário tornar indisponíveis os bens do impetrante, ainda assim haveria de ser concedida a ordem, pois os atos das comissões parlamentares de inquérito fundamentados nos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” devem, necessariamente, ficar sujeitos à exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

19. Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem “todas as decisões, sob pena de nulidade”. Parece evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

20. Verifica-se na hipótese ora examinada que o ato de indisponibilidade dos bens do impetrante não foi fundamentado. O senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito apenas comunicou à Presidência do Banco Central do Brasil “que esta CPI deliberou, em reunião realizada em 20.04.99, pelo bloqueio e indisponibilidade dos bens dos senhores e empresas abaixo relacionados, como medida preventiva para o êxito dos trabalhos que estão sendo desenvolvidos no Senado Federal. Motivo pelo qual solicito a Vossa Senhoria determinar as providências necessárias junto as *Instituições Financeiras*. (...) Nicolau dos Santos Neto” (fl. 262).

21. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema

Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX).

22. Ademais, como bem ressaltado no despacho que deferiu a medida liminar, não é cabível o bloqueio de valores relativos aos proventos de aposentadoria de magistrado, em razão do seu caráter alimentar, por simples deliberação da indigitada Comissão Parlamentar de Inquérito.

23. Por fim, vale destacar que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de votos, deferiu mandado de segurança para tornar sem efeito ato do Presidente da CPI dos Bancos que decretara a indisponibilidade dos bens dos impetrantes (MS n. 23.446-DF, rel. Min. *Ilmar Galvão*, julgado em 18.08.99, Informativo STF n. 158).”

3. No julgamento do Mandado de Segurança n. 23.454-7/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, a 19-8-1999, o Plenário deferiu mandado de segurança contra ato de CPI, em que se impugnava ato determinando busca e apreensão de bens.

No julgamento do Mandado de Segurança n. 23.452-1/RJ, o ilustre Ministro Celso de Mello, na ementa do aresto de 16-9-1999, registrou, dentre outros, quanto a limitações aos poderes **investigatórios** da Comissão Parlamentar de Inquérito:

“— A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**” (art. 58, § 3º), claramente **delimitou** a natureza de suas atribuições institucionais, **restringindo-as**, unicamente, ao campo da **indagação probatória**, com absoluta **exclusão de quaisquer** outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, **inclusive** aquelas que decorrem do **poder geral de cautela** conferido aos juízes, **como** o poder de decretar a **indisponibilidade** dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar.

A circunstância de os poderes investigatórios de uma **CPI** serem essencialmente **limitados** levou a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal a **advertir** que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não podem** formular acusações e **nem** punir delitos (**RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**), **nem** desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a **qualquer** indiciado ou testemunha (**RDA 196/197**, Rel. Min. **Celso de Mello — HC 79.244-DF**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**), **nem** decretar a prisão de qualquer pessoa, *exceto* nas hipóteses de flagrância (**RDA 196/195**, Rel. Min. **Celso de Mello — RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**).”

Também, no Mandado de Segurança n. 23.446-6/DF, a 18-8-1999, acentuou, em seu douto voto o ilustre Ministro Ilmar Galvão:

“Assim sustentou o eminente Presidente da CPI a legitimidade do decreto de indisponibilidade dos bens dos impetrantes (fl. 132/4):

“O parágrafo terceiro da Constituição Federal em conjunto com o art. 158 do Regimento Interno do Senado Federal atribuem, textualmente, às Comissões Parlamentares de Inquérito, *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, pelo sue o cerne da *quaestio* reside em saber qual seria a amplitude que se pode, licitamente, conferir a tais poderes e quais diligências determinadas pela CPI poderiam, concretamente, se enquadrar com correção nestas fronteiras.

Em primeiro ponto, entendemos conveniente apreciar a matéria à luz dos poderes conferidos às próprias autoridades judiciais para, explicitando-os à luz do direito positivo, verificar a correspondência

destes às atividades das CPI's a quem o constituinte atribuiu idênticos poderes investigatórios. Logo, cabe indagar: como se revela, no âmbito do Poder Judiciário, o exercício dos poderes ditos investigatórios?

O Código de Processo Penal, aplicável subsidiariamente ao Procedimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme expressamente determina o art. 153 do Regimento Interno do Senado Federal e também pelo art. 38 da Lei n. 4.595/64, regula em seus arts. 125 a 144 as chamadas medidas assecuratórias que antecedem, sempre, a qualquer decisão final e meritória nos processos de conhecimento, em regra demorada, justamente para evitar que o conjunto probatório para que se perfaça com êxito a sanção penal futura não se perca e a reparação de uma infração penal não venha a se tornar inócua ou mesmo impossível.

Por esta razão, o legislador criou tais providências, justamente para acautelar os interesses do prejudicado com a prática da infração, permitindo à autoridade judicial que proceda às medidas ali referenciadas, *mesmo sem concluir nada sobre o mérito da questão*, unicamente para, cautelarmente, garantir a satisfação de uma obrigação ou, ainda, para *não tornar ilusória a execução das medidas decisórias futuras*.

Desta maneira, quando a autoridade judiciária determina, na seara do processo penal, a adoção de providências tais como a indisponibilidade de bens, busca e apreensão de documentos, seqüestro de bens, a hipoteca legal de bens e o arresto, não está a concluir absolutamente nada no campo meritório da pretensão punitiva do Estado nem muito menos está a dar um só passo adiante do patamar puramente instrutório e investigatório.

É indubitoso afirmar que, a depender da matéria, a não adoção de tais diligências relacionadas com os fatos determinados apurados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, pode, simplesmente, acarretar dois efeitos seriamente nefastos ao êxito dos trabalhos desenvolvidos, quais sejam, a dificuldade de um aprofundamento *investigatório* e *analítico* da história patrimonial dos envolvidos e, *a posteriori*, uma impossibilidade de ressarcimento ao erário público dos prejuízos a este causados por operações irregulares e delituosas, justamente porque ausentes os recursos materiais capazes de honrar a condenação dos envolvidos, notadamente no campo da reparação cível.

Portanto, não nos parece, *maxima premissa vênia*, que a determinação de indisponibilidade dos bens envolvidos nas investigações procedidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito implique em ofensa à regra constitucional fixada no parágrafo terceiro do art. 54 da Constituição Federal e nem significa um extrapolamento dos seus legítimos e regulares poderes.

Sustenta ainda o Impetrante a ilegalidade do Requerimento n. 081, desta Comissão Parlamentar de Inquérito por ofensa ao inciso IX do art. 93 da Constituição Federal, para tanto afirmando que estaria tal ato privado de fundamentação.

Antes de mais nada, a inaplicabilidade do inciso IX do art. 93 da Lei Maior ao ato em questão é de meridiana evidência, na medida que este escólio constitucional exige a fundamentação, tão-somente, de todas as decisões que promanarem dos *órgãos do Poder Judiciário*, não sendo possível pretender-se a aplicação analógica deste dispositivo às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Isto porque as Comissões Parlamentares de Inquérito, conquanto possuam poderes similares aos dos órgãos do Poder Judiciário, não podem, no entanto, apresentar a mesma espécie de fundamentação técnico/legal esperada e exigível de um órgão judicial, por não serem as CPI'S, em essência, corpos judiciais mas sim células de um poder eminentemente político, qual seja, o Poder Legislativo.”

É fora de dúvida são amplos os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, posto que da mesma extensão dos poderes da espécie inerentes às autoridades judiciais (HC 71.231, Min. Carlos Velloso). Todavia, como esses e por isso mesmo, não são ilimitados, achando-se, ao revés, condicionados à observância de rígidos princípios de natureza constitucional, notadamente do princípio da legalidade dos meios a serem postos em prática para consecução de seus objetivos.

Na verdade, conforme adverte o em. Ministro Celso de Mello (MS 23.452), “o reconhecimento de que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito são essencialmente limitados decorre da própria natureza de nosso sistema constitucional, pois, no regime de governo consagrado pela Constituição brasileira, nenhum órgão do Estado acha-se investido de prerrogativas político-jurídicas absolutas”.

Além, entretanto, de estarem as Comissões Parlamentares de Inquérito sujeitas a essas limitações, por igual impostas aos juízes — repita-se —, a sua competência acha-se circunscrita à esfera da apuração de fatos, não compreendendo, em absoluto, outros poderes próprios dos magistrados, como o de julgar e punir delitos, ou de decretar a prisão ou a condução coercitiva de indiciado ou testemunha, conforme se acha assentado na jurisprudência do STF (cf. HC 71.039, Min. Paulo Brossard, HC 71.279, Min. Celso de Mello e HC 79.244, Min. Sepúlveda Pertence). Justamente por essa razão, conforme observa Luiz Roberto Barroso, no parecer que acompanha a inicial (fl. 77 e seguintes), “suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos”. Invocando lição de Francisco Campos, de Wilson Accioli, José Alfredo de Oliveira Baracho e Saulo Ramos (fl. 86/87), sustenta, ainda, o culto parecerista que mesmo a busca e apreensão, se a Comissão entender que tenha cabimento, deverá ser requisitada à autoridade judiciária competente, opinião que coincide com o entendimento do em. Ministro Marco Aurélio (cf. MS 23.454, medida liminar).

Sobretudo, e absolutamente fora de dúvida, não se acham as Comissões Parlamentares de Inquérito investidas do poder de decretar medidas acautelatórias de direito, mormente quando desvestidas de qualquer aptidão probatória e divorciadas por inteiro dos objetivos investigatórios.

Dessa espécie, o ato contra o qual investe o presente mandado de segurança: o bloqueio de contas-correntes bancárias, providência determinada, neste caso, com confessado propósito de assegurar a reparação de supostos danos ao Erário e, por isso mesmo, somente suscetível de concretizar-se por via de postulação, por quem de direito, perante autoridade judiciária e sob o rigor das normas processuais.”

Acentuou, nessa ocasião (MS 23.446/DF), a 18-8-1999, o Ministro Marco Aurélio que, para subscrever o voto do Relator, “é suficiente assentar a premissa de que não se tem compreendido no sentido vernáculo e jurídico do vocábulo **investigação** o ato de construção versado neste processo: a indisponibilidade, em si, de bens”.

À sua vez, o Ministro Sepúlveda Pertence retomou em seu voto reflexões postas no despacho concessivo de cautelar no Mandado de Segurança n. 23.466, anotando:

“Sr. Presidente, ao deferir cautelar no Mandado de Segurança 23.466, requerido contra ato similar na mesma Comissão Parlamentar de Inquérito, assim enfrentei a questão — sinteticamente, mas não ousaria dizer que em mera delibação, pois expressa verdadeira convicção:

“A questão suscitada — como, ao fim de competente sustentação da resposta negativa, sintetiza a petição inicial — é saber se

‘Podem as Comissões Parlamentares de Inquérito, No exercício dos poderes que lhes foram conferidos pela Carta de 88, determinar, em relação ao impetrante, sem a chancela do Poder Judiciário, a indisponibilidade de seus bens; a quebra de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico.’

Cuida-se, logo se vê, de um dos prismas mais relevantes da fascinante temática da tensão dialética entre o poder das comissões parlamentares de inquérito e alguns dos direitos e garantias constitucionais mais relevantes.

Abstraida a redação equívoca do primeiro texto constitucional expresso relativo às CPIs — CF/34, art. 36 —, sob as constituições anteriores à vigente, a solução indiscriminadamente negativa propugnada pela impetração teria por si a virtual unanimidade da orientação doutrinária e jurisprudencial.

A Constituição vigente reavivou o problema, quando, no art. 58, § 3º, conferiu às CPIs **‘os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias’**.

Como nota a sempre lúcida Ada Grinover, no parecer de 1995, que instrui a impetração, ainda quando se conteste, à vista do sistema acusatório (implícito na garantia do contraditório e essencial à sua — imparcialidade), que aos juízes se outorguem poderes investigatórios *stricto sensu*, para atribuir sentido útil à cláusula constitucional, há que entendê-la como referida aos **‘poderes instrutórios idênticos aos reservados aos membros do Judiciário (...)’**.

Se assim é, de logo, o decreto de **indisponibilidade dos bens** de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIS: indisponibilidade de bens, ou medida similar — qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária — são provimentos **cautelares** de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os **poderes instrutórios**, ou de cautela sobre a **prova**, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação.

Não se destinando a proferir julgamento, mas apenas a reunir informações úteis ao exercício das funções do Congresso Nacional, a CPI é despida do poder de acautelar sentença que não lhe caberá proferir.”

Já, nessa decisão liminar, antecipava algo que responde às preocupações demonstradas pelo voto, como sempre muito agudo, do Ministro Nelson Jobim.

Pode sim — não desconheço a necessidade de salvaguardar a guarda e a conservação de coisas que interessem à investigação em curso: aí, no entanto, a medida processualmente adequada é a da busca e apreensão, não a chamada indisponibilidade de bens, só porque integrantes do patrimônio do réu ou indiciado, que só se pode legitimar como medida cautelar de eventual futura execução patrimonial, que excede dos poderes simplesmente investigatórios ou instrutórios de comissões parlamentares em inquérito.”

Não foi diversa a posição então adotada pelo ilustre Ministro Octávio Gallotti (MS 23.446-6/DF), ao registrar:

“Sr. Presidente, também eu estou de acordo com o eminente Relator, considerando, em abreviado, que a cautelar, no caso de indisponibilidade de bens, não está vinculada, de forma alguma, à produção de meios probatórios.

Trata-se de medida cautelar de natureza patrimonial dirigida à garantia de eventual prejuízo do erário e que, por isso mesmo, escapa aos poderes de investigação a que está jungida a comissão de inquérito pelo art. 58, § 3º, da Constituição Federal.

Defiro, portanto, o pedido de mandado de segurança.”

Nessa mesma orientação, votou, no MS 23.446-6/DF, o Ministro Maurício Corrêa, ao afirmar:

“Sr. Presidente, estamos examinando, no caso concreto, o bloqueio de bens que não está relacionado diretamente com o objeto das investigações.

A Constituição Federal, no artigo 58, § 3º, assegura os “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” às comissões parlamentares de inquérito.

Quer me parecer que pela própria conceituação do dispositivo, na sua forma redacional, “*poderes de investigação*”, não quer significar extensão ilimitada deles às CPIs.

Têm eles que estar contidos dentro da órbita do que se busca investigar. A determinação de medida dessa natureza (bloqueio de bens) constitui-se procedimento que extrapola a ação investigatória parlamentar, por inserir-se na jurisdição reservada ao Juiz.

Por conseguinte, não vejo como não tenha havido violação ao princípio da reserva de jurisdição, quando se ordena providência como essa, sem a competente autorização judicial.

Não tenho nenhuma dúvida em acompanhar o voto do eminente Relator na sua integridade.

Aqui não há risco de se fazer nenhuma ressalva, dada a clareza com que foi posta a questão.

Por outro lado, estou em que também houve ofensa quanto à inexistência de fundamentação, tendo em vista o ato que ordenou a medida. Por quê? Ora, se o próprio Poder Judiciário, que tem a obrigação constitucional de motivar as suas decisões, com muito mais razão, deve fazê-lo o poder político que nasce da outorga da vontade popular.

Tratando-se de ato político, que vai diretamente afetar os direitos do cidadão, é claro que, a exemplo do que ocorre até com as decisões administrativas do Poder Judiciário, também essas têm que ser fundamentadas.

Assim sendo, acrescento ao meu voto também o deferimento do mandado de segurança sob a ótica da falta de fundamentação.

Aliás, essas questões foram excelentemente bem analisadas na primeira decisão proferida nesta Corte, sobre essa temática, no Mandado de Segurança n. 23.466/DF (*DJ* de 6-8-99), prolatada pelo eminente Ministro Sepúlveda Perence, que abordou proficientemente a questão da falta de fundamentação em igual ato originário de comissão parlamentar de inquérito.

Por isso mesmo, nesse sentido, concedi medida liminar no Mandado de Segurança n. 23.444 (*DJ* de 2-6-99).”

Nesse mesmo sentido, a decisão do Plenário, a 10-11-1999, Relator o Ministro Octavio Gallotti, no Mandado de Segurança n. 23.469-5/DF, impetrado por Sérgio Leal Campos, diretor do Banco Fonte Cidam, contra ato do Presidente da CPI do Sistema Financeiro, do Senado Federal, que indisponibilizara os seus bens. Reafirmou-se o entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas à mesma obrigação dos juízes de fundamentar suas decisões, reafirmando-se na mesma sessão, no julgamento do mérito dos Mandados de Segurança movidos pelos executivos do Banco Fonte Cidam Guilherme Duque (MS 23.435) e Roberto Steinfeld (MS 23.471) contra a presidência da mesma CPI, de todos Relator o Ministro Octavio Gallotti, mantida decisão anterior de que as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial.

No voto proferido no MS 23.435, destacou o Relator, Ministro Octavio Gallotti:

“Não vislumbro, por isso mesmo, maior dificuldade no caracterizar o excesso do ato impugnado (decretação de indisponibilidade), sobre a competência para investigar (art. 58, § 3º, da Constituição) ou obter informações (Lei 4.595/64, art. 38, § 3º).

As medidas assecuratórias do Código de Processo Penal destinam-se a garantia da eficácia da decisão condenatória suscetível de vir a ser decretada pelo Juiz que as proferir, não comportando, assim, a aplicação analógica com que acenam as informações do ilustre presidente da Comissão Parlamentar, a cujas atribuições é estranha a competência de proferir condenação a ser puramente assegurada em seus efeitos.

Mister, portanto, distingüir entre as cautelares destinadas a proteger meios de provas, essas sim, vinculadas ao poder de investigar, mas que não se acham, no momento, em questão, das medidas de natureza patrimonial, como a presente, dissociadas de competência para investigar, própria das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Defiro, assim, o pedido para anular ato impugnado, excluindo o Banco Central da relação processual.”

4. Diante dessa orientação adotada pela Corte, no que concerne à determinação por CPI da indisponibilidade de bens de investigado, compreendo que, na espécie, em que pesem as graves acusações contra o impetrante, já objeto também de apuração no Juízo Federal da 12ª Vara da Justiça Federal em São Paulo, o ato da CPI não pode subsistir.

Quando deferi medida liminar, que era restrita em sua postulação aos proventos mensais do impetrante, como juiz aposentado, tive ensejo, de qualquer sorte, de já anotar (fl. 122/124):

“Depois de discorrer sobre fatos relacionados à construção do prédio do “Foro Trabalhista de São Paulo” (fl. 4/6), esclarece que “foi determinada a quebra do sigilo bancário do impetrante, com determinação para bloqueio das contas correntes em que figura como titular”, por ofício de 27-4-1999, subscrito pelo Exmo. Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito enviado ao Ilmo. Senhor Presidente do Banco Central do Brasil, alegando que tal medida, inclusive, alcançou seus proventos, como juiz aposentado. Aduz que a “determinação da autoridade ora apontada como coatora, resultado da deliberação da CPI, é oriunda de requerimento oral realizado pelo Exmo. Sr. Relator, Senador Paulo Souto, no qual se pleiteou a indisponibilidade dos bens do impetrante. Este, embasou-se no disposto no artigo 47 da Constituição Federal, art. 2º da Lei n. 1.579/52 c.c. § 3º, do artigo 38 da Lei n. 4595/64”. Alega que, a seguir, em “cumprimento ao referido ofício, o Banco Central

do Brasil, através de seu órgão competente, determinou que todas as entidades componentes do Sistema Financeiro Nacional colocassem em indisponibilidade todos os bens e valores de propriedade do impetrante, como se verifica do ofício enviado ao impetrante pelo referido Banco” (fl. 6).

Sustenta o impetrante que é absolutamente ilegal o ato emanado da autoridade apontada como coatora, além de revelar descabido *bis in idem*, eis que o bloqueio de seus bens “já foi determinado e realizado na Ação Civil Pública em trâmite perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo, ressaltando, como era imperioso, os proventos do impetrante como juiz aposentado” (fl. 9).

Depois de sustentar, longamente, a impossibilidade, de qualquer modo, do bloqueio dos proventos do impetrante, por sua natureza eminentemente alimentar e à vista dos arts. 649, II e IV, do Código de Processo Civil, pleiteia o requerente medida liminar, “para que sejam imediatamente desbloqueados os proventos do impetrante depositados na sua conta corrente n. 112.646-6 do Banco do Brasil, agência 1824-Consolação, São Paulo”.

2. Limitado o pleito de liminar à suspensão do bloqueio de valores relativos aos proventos do impetrante, não há negar a relevância dos fundamentos do pedido e o *periculum in mora*, aos efeitos do inciso II do art. 7º da Lei n. 1.533/1951. Manifesto põe-se o caráter alimentar dos proventos de aposentadoria do servidor público inativo, não cabendo, quanto a eles, a indisponibilidade.

3. É de registrar que, em decisão do MM. Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, de 24-9-1998, nos autos da ação civil pública movida, contra o ora impetrante e outros, pelo Ministério Público Federal (fl. 112/116 — Processo n. 98.0036590-7), foi concedida tutela antecipada, deferindo-se, entre outras súplicas, “a) o pedido de indisponibilidade dos bens de Fábio Monteiro de Barros Filho, José Eduardo Corrêa Teixeira Ferraz, Nicolau dos Santos Neto e Delvio Buffulin, dando-se ciência da mesma aos Registros de Imóveis da Capital do Estado de São Paulo”, determinando-se, além de outras medidas, “c) seja oficiado ao Banco Central do Brasil, no sentido de localizar contas e aplicações mantidas pelos réus referidos, junto às instituições financeiras e bancárias, informando a este juízo” (fl. 115).

4. Ao que se depreende, entretanto, do Ofício LG/BB-074, de 26-5-1999 (fl. 118), dirigido pelo Banco do Brasil S.A. ao impetrante, “o bloqueio e a indisponibilização de seus bens e, por conseguinte, do saldo existente em sua conta corrente de n. 112.646-6 - Agência Poder Judiciário, deste Banco, foi levada a efeito em atendimento à determinação constante do correio eletrônico n. 99081067 do Banco Central do Brasil, transmitido a todas as instituições financeiras, em atenção ao ofício expedido pela referida Comissão Parlamentar de Inquérito”.

5. Releva, ainda, conotar que, em diversas decisões monocráticas de Relatores no STF, há reconhecimento de relevância dos fundamentos, em pedido de liminar, a fim de suspender ato de Comissão Parlamentar de Inquérito que determina “busca e apreensão de documentos” (Mandado de Segurança n. 23.454-7/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, a 29-5-1999); “indisponibilidade de bens do requerente” (Mandado de Segurança n. 23.435-1/DF, Rel. Ministro Octavio Gallotti, a 13-5-1999); “busca e apreensão e quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal do impetrante” (Mandado de Segurança n. 23.452-1/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, a 1º-6-1999), concedendo-se, então, a cautelar.

6. Do exposto, defiro a medida liminar, nos limites requeridos, para suspender, até o julgamento final deste mandado de segurança, a indisponibilidade dos valores relativos aos proventos de aposentadoria do impetrante depositados na conta corrente de n. 112.646-6 — Agência 1824 — Consolação, São Paulo, do Banco do Brasil S.A.”

5. À vista, pois, da orientação que se confirmou em sucessivos julgados, a partir de agosto de 1999, sobre a matéria, qual acima registrei, compreendo que, no caso concreto, outra não pode ser a decisão da Corte, senão a de, na linha dos precedentes, deferir o *writ* para anular o ato da CPI, indicada como autoridade coatora, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante.

Torno explícito, entretanto, que, cassado o ato da CPI em referência, os bens do impetrantes continuarão sujeitos à indisponibilidade que decretou o Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, na ação civil pública sobre a matéria em curso. A decisão desta Corte não tem o condão de anular, nem interferir no ato judicial de primeiro grau, em feito perante o magistrado referido ajuizado, que, assim, continuará dispondo sobre a espécie no exercício de sua competência. Faço esse esclarecimento para que, desde logo, não subsistam dúvidas quanto à extensão do presente pronunciamento do STF.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator e reitero o que disse no precedente do Plenário, Relator o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, no sentido de não afirmar, genericamente, não competir à CPI o poder de cautela. Ou seja, o poder de cautela que possa ser pedido à CPI está vinculado a sua finalidade. Se a cautela se destina a preservar atos investigatórios objetos de prova, evidentemente não podemos excluir isto, já que ela tem esse poder. Só reitero isso para evitar a generalização de que pudéssemos estar afirmando que não tem poder de cautela; em absoluto, não. Ter ou não ter está na vinculação com o objeto permitido na Constituição.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Imagine uma CPI para apurar desaparecimento de bens da Câmara dos Deputados, por exemplo.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: As CPIs têm poder de cautela vinculado a sua finalidade.

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): No âmbito investigatório, só no âmbito da produção de provas.

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Então, com isso, primeiro depende de todo o exame do caso concreto. Se, no caso concreto, o poder de cautela está vinculado à produção de provas, não tenho nenhuma dificuldade.

Reitero, também, aquela produção já definida no sentido de que, na fundamentação das decisões do Congresso, não há que se ler fundamentação a modelo de Poder Judiciário. As fundamentações se dão tendo em vista o processo decisório, e se pode encontrá-las, inclusive como foi reiterado pelo Ministro Sydney Sanches, em determinados tipos de informações. A fundamentação de uma decisão congressional não é a de uma sentença judicial, mas essa fundamentação pode nascer, inclusive, das notas taquigráficas dos debates. Não pode ser arbitrária ou discricionária, sem nenhuma fundamentação, e não podemos localizar topograficamente isso em decisão própria que, necessariamente, não tem a estrutura de uma decisão judiciária.

Com essas observações, acompanho o Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, reafirmo o entendimento que externei quando da apreciação do Mandado de Segurança n. 23.454.

O § 3º do artigo 58 da Constituição Federal não encerra o poder de a comissão parlamentar de inquérito vir a impingir, especialmente a cidadãos, a particulares, ato de constrição. Há de observar-se, considerado o próprio sistema constitucional, o primado do Judiciário.

Farei juntar ao processo o voto que proferi no referido mandado de segurança, e que, de certa forma, é harmônico, suficientemente harmônico, com o que foi sustentado com perspicácia, da tribuna, pelo ilustre Advogado, Dr. Alberto Zacharias Toron.

Acompanho S. Exa., o Ministro Relator, inclusive quanto às observações relativas às balizas objetivas e subjetivas do mandado de segurança.

Adoto, como razões de decidir, já agora contando com a manifestação do Ministério Público Federal, o que tive oportunidade de consignar ao deferir a medida acauteladora:

Na fotocópia do Requerimento n. 81, endereçado à Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro e subscrito pelo Relator, Senador João Alberto Souza, tem-se a notícia da respectiva aprovação, em 18 de maio de 1999 (folha 28). A parte que interessa à apreciação do pedido formulado na inicial deste mandado de segurança está assim redigida:

“2. que a Polícia Federal, juntamente com a assessoria técnica desta CPI, promova busca e apreensão:

a) em qualquer dependência da empresa *Oliveira Trust DTVM*, da *Teletrust de Recebíveis S/A*, das empresas coligadas, controladas ou controladoras do Banco Marka, ou

b) em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho das pessoas físicas referidas no item 1 acima, bem como dos sócios do Banco Marka, onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possam ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas;

(...)” (folha 28).

A Carta da República confere às Comissões Parlamentares de Inquérito “(...) poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas (...)” (§ 3º do artigo 58). Ao primeiro exame, a referência aos poderes de investigação — e melhor seria de direção das investigações — não alcança, em si, atos que possam repercutir de forma direta, consubstanciando constrições, em pessoas e bens integrantes de patrimônio privado. O que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, relativamente ao vocábulo poderes, não pode ser dissociado do fim último das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou seja, a investigação. A partir do momento em que elementos tidos por indispensáveis, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, dependam da prática de atos que impliquem efetivo constrangimento, atingindo a liberdade e a privacidade de pessoas de direito privado, há de atentar-se para a necessária atuação do Estado-Juiz, de quem competir a função jurisdicional. Impõe-se a consideração do sistema da Carta da República, alicerçado que se encontra na cláusula reveladora da separação e harmonia dos Poderes, artigo 2º. Em jogo a liberdade do cidadão, há de ter-se

presente a regra do inciso LXI do artigo 5º do Diploma Fundamental, segundo a qual “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar, ou crime propriamente militar definidos em lei”. Fazendo-se presente invasão da vida privada, há de observar-se, visando ao afastamento da inviolabilidade, assegurada constitucionalmente, o crivo equidistante do Judiciário. Todo e qualquer ato de constrição, seja qual for o órgão incumbido da investigação, extravasa os poderes alusivos a esta última, exigindo, por isso mesmo, a análise e definição por órgão investido do ofício judicante. A este cabe decidir, diante das peculiaridades do caso, a oportunidade, ou não, de implementá-lo, fixando-lhe os parâmetros.

No caso dos autos, chegou-se à aprovação de requerimento que encerra ato dos mais gravosos, ou seja, a busca e apreensão de documentos “relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais” de pessoas naturais e jurídicas, sendo estas últimas de direito privado. Em síntese, órgão de natureza essencialmente política, como é a Comissão Parlamentar de Inquérito, deliberou sobre o instituto da busca e apreensão previsto no artigo 240 do Código de Processo Penal, olvidando, até mesmo, a imposição normativa de lançar-se as premissas da medida extrema e delimitá-la. Indispensável, para alcançar-se o objetivo visado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, é o mandato judicial.

Acrescento a visão doutrinária.

Pinto Ferreira, em *Constituição Brasileira*, editora Saraiva, 1992, cita, à folha 134, lição de José Alfredo de Oliveira Baracho consignada em “Teoria Geral das Comissões Parlamentares”, segundo a qual:

Os meios para assegurar, de modo coercitivo, produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.

Daí estabelecer-se distinção entre requisição de informações e documentos de repartições públicas, autárquicas e sociedades de economia mista — aliás, prevista no artigo 2º da Lei n. 1.579/52 — do ato de constrangimento que é a busca e apreensão de documentos. Ora, no caso dos autos, a busca e apreensão determinada, de contornos ilimitados, não encontra ressonância sequer no instituto da requisição, porquanto ligada a pessoas naturais e jurídicas de direito privado *stricto sensu*. No particular, em artigo publicado no *Jornal O Estado de São Paulo*, de 23 de setembro de 1980, proclamou o Ministro Celso de Mello:

A escrituração comercial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado é inacessível às comissões de inquérito, que não poderão requisitá-la ou exigir a sua exibição. Trata-se, na verdade, de mera consequência do princípio legal do sigilo dos livros comerciais (citado por *Pinto Ferreira*, na obra referida).

No mesmo sentido é a lição de Nelson Hungria em “O Segredo em torno da Escrituração Mercantil — *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal*, 10:141 — jul/set. 1965 — ano 3.

Ora, com maior razão, tal entendimento mostra-se válido quando se cuida de busca e apreensão.

Francisco Campos, também citado por Pinto Ferreira, fez consignar na *Revista de Direito Administrativo* 67:372 que:

As comissões parlamentares de inquérito também não poderão efetuar busca e apreensão de papéis e documentos por seus próprios meios, podendo requerer entretanto tal providência compulsória ao Poder Judiciário.

Conclui, então, o consagrado constitucionalista, mencionando artigo de Saulo Ramos publicado em *O Estado de São Paulo* de 31 de março de 1988, sob o título “CPI é Inconstitucional”:

Afinal surge a necessidade de impor limites aos poderes das comissões parlamentares de inquérito para promover a defesa das liberdades públicas bem como a organização constitucional e democrática do Estado.

Nem se diga que esta Corte, ao julgar o *Habeas Corpus* n. 71.039-5/RJ, veio a admiti-la em se tratando de atuação de comissão parlamentar de inquérito. A citada medida constitucional esteve restrita, em si, a prisão preventiva, caminhando o Plenário para a cassação do decreto, no que implementado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social. Assim, o fato de o Relator haver concluído que “a Comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio” surgiu como óptica individual, simples opinião externada, não sendo, porque estranho à causa de pedir e ao pedido formulado na impetração, alvo de julgamento pelo Plenário (*Habeas Corpus* n. 71.039-5/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard).

Não fora isto, tem-se não só a respaldar a concessão da ordem, da segurança, a falta de balizas a serem observadas pela autoridade policial, no que se determinou a busca e apreensão com a cláusula “em qualquer empresa, escritório, depósito ou local do trabalho das pessoas naturais mencionadas, bem como dos sócios do Banco Marka — e vem a extensão da medida — “onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possa ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais dessas pessoas físicas e jurídicas” — como também a falta de fundamentação do ato. Nada se disse sobre as premissas e objeto da extravagante medida que é a busca e apreensão, dificultando e praticamente inviabilizando com isso o direito de defesa. No particular, permita-me o Ministro Celso de Mello subscrever suas doughtas palavras sobre a matéria, em boa hora adotadas pelo fiscal da lei maior — o Procurador-Geral da República Dr. Geraldo Brindeiro — e que estão transcritas no relatório deste julgamento.

Por tais razões, concedo a ordem pleiteada, cassando, assim, o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito alusivo ao Sistema Financeiro retratado no Requerimento n. 81, datado de 18 de maio de 1999 e que implicou a determinação de busca e apreensão versada nestes autos (Mandado de Segurança n. 23.454-7/DF, por mim relatado, perante o Pleno, e deferido, por unanimidade, em 19 de agosto de 1999).

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Também me ponho de acordo com o Sr. Ministro Relator, reportando-me ao voto proferido no Mandado de Segurança n. 23.454, Relator o Sr. Ministro Marco Aurélio, e também ao decidido pela Corte nos Mandados de Segurança n. 23.446, Relator o Sr. Ministro Ilmar Galvão, 23.452, Relator o Sr. Ministro Celso de Mello, 23.469, 23.435 e 23.471, Relator o Sr. Ministro Octavio Gallotti.

Defiro o mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 23.455/DF — Relator: Ministro Néri da Silveira. Impetrante: Nicolau dos Santos Neto (Advogados: Alberto Zacharias Toron e outros). Impetrados: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e Presidente do Banco Central do Brasil. Litisconsorte passiva: União (Advogado: Advogado-geral da União).

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, *deferiu* o mandado de segurança, nos termos do voto do Ministro Relator. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence. Falou pelo impetrante o Dr. Alberto Zacharias Toron.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 24 de novembro de 1999 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.466 — DF

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrante: Francisco Lafaiete de Pádua Lopes — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito

I - Exceção de incompetência oposta ao Relator por inexistência de prevenção: preclusão.

A competência por prevenção é relativa e sujeita, por isso, a preclusão, se não argüida oportunamente, a incompetência decorrente da inobservância dela (CF. HC 69.287, Moreira, *RTJ* 147/212; HC 69.599, Pertence, *RTJ* 148/420; HC 77.571, Galvão, *DJ* de 5-2-99; HC 77.754, Sanches, *DJ* de 4-6-99); de regra, cuidando-se de mandado de segurança, seria admissível que a exceção se opusesse com as informações, por aplicação analógica do art. 297 do CPC, se fossem elas a primeira manifestação do excipiente no processo; no caso, entretanto, quando das informações, já ficara preclusa a questão da incompetência do Relator, se a ele, sem contestar a distribuição, foi dirigido o agravo regimental contra o deferimento da liminar, com pedido de reconsideração da decisão agravada.

II - Procedência, no mérito, dos fundamentos da impetração, que, no entanto, se deixa de proclamar, dado que o encerramento dos trabalhos da CPI prejudicou o pedido de segurança.

1. Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução — a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a ela conferidos no art. 58, § 3º — mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la.

2. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, susceptível de ser objeto de decreto de CPI — porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdic-

ção que resguarda outras garantias constitucionais, há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciárias da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República.

3. Sustados, pela concessão liminar, os efeitos da decisão questionada da CPI, a dissolução desta prejudica o pedido de mandado de segurança.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, declarar prejudicado o mandado de segurança, por perda de objeto.

Brasília, 4 de maio de 2000 — Marco Aurélio, Presidente — Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Esta a decisão que deferiu a liminar:

“Francisco Lafayette de Pádua Lopes requer mandado de segurança com pedido liminar contra decisão da chamada Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro do Senado Federal (Req. 127/99/SF) que, por decisão tomada em reunião reservada de 26.4.99 — após a notória reunião pública, na qual foi preso o impetrante por recusar-se a firmar termo de compromisso destinado a testemunhas — aprovou requerimento “de transferência” (sic) àquela Comissão dos “sigilos bancário, fiscal e telefônico” do requerente, além de determinar a indisponibilidade dos seus bens.

A questão suscitada — como, ao fim de competente sustentação da resposta negativa, sintetiza a petição inicial — é saber se

“Podem as Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício dos poderes que lhe foram conferidos pela Carta de 88, determinar, em relação ao impetrante, sem a chancela do Poder Judiciário, a indisponibilidade de seus bens; a quebra de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico”.

Cuida-se, logo se vê, de um dos prismas mais relevantes da fascinante temática da tensão dialética entre o poder das comissões parlamentares de inquérito e alguns dos direitos e garantias constitucionais mais relevantes.

Abstraida a redação equívoca do primeiro texto constitucional expreso relativo às CPIs — CF/34, art. 36 —, sob as constituições anteriores à vigente, a solução indiscriminadamente negativa propugnada pela impetração teria por si a virtual unanimidade da orientação doutrinária e jurisprudencial.

A Constituição vigente reavivou o problema, quando, no art. 58, § 3º, conferiu às CPIs “os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias”.

Como nota a sempre lúcida Ada Grinover, no parecer de 1995, que instrui a impetração, ainda quando se conteste, à vista do sistema acusatório (implícito na garantia do contraditório e essencial à sua imparcialidade), que aos juízes se outorguem poderes investigatórios stricto sensu, para atribuir sentido útil à cláusula constitucional, há que entendê-la como referida aos “poderes instrutórios idênticos aos reservados aos membros do Judiciário (...)”.

Se assim é, de logo, o decreto de **indisponibilidade dos bens** de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar — qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária — são provimentos **cautelares** de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os **poderes instrutórios**, ou de cautela sobre a **prova**, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação.

Não se destinando a proferir julgamento, mas apenas a reunir informações úteis aos exercício das funções do Congresso Nacional, a CPI é despidida do poder de acautelar sentença que não lhe caberá proferir.

Quanto às demais provisões questionadas — a quebra dos sigilos “**banário, fiscal e telefônico**” — não há como negar sua natureza probatória e, pois, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, § 3º, da Constituição, faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito.

A questão, porém, não é assim tão singela.

É extremamente significativa a opinião daqueles que subtraem, dos poderes de instrução da autoridade judicial literalmente estendidos às CPIs, aquelas medidas que — objeto de garantias constitucionais explícitas do controle jurisdicional prévio — se entendem compreendidas, em qualquer hipótese, no que Canotilho (**Direito Constitucional, 1988, p. 580**) viria a denominar “**reserva de jurisdição**”. Essa orientação tem tido, ontem como hoje, o aval de pareceristas, cujos argumentos suplantam a fácil objeção de parcialidade (v.g., Francisco Campos, *RF* 175/71, Luiz Roberto Barroso, *RF* 235/165; Ada Grinover, autos, f. 82 ss.; Nelson Hungria, *Rev. Bras. Crim. e Dir. Penal* 10/39).

A tese tem suportes de inegável solidez, e trânsito no direito comparado.

O art. 34 da Constituição de Weimar, por exemplo, já tornava explícita a aplicabilidade à CPI, “**no que for adequado**”, das disposições do Processo Penal.

Não obstante, comentando-o, o autorizado Anschütz (*apud* Francisco Campos, *RF* 195/71,95), já entendia que “**os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e a apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente**”.

Essa inteligência restritiva dos poderes da CPI vem de receber, ainda que por decisões liminares, o respeitável endosso dos ems. Ministro Marco Aurélio e Celso de Mello.

Para o Ministro Marco Aurélio — MS 23.454, liminar, 29-5-99:

“A partir do momento em que elementos tidos por indispensáveis, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, dependam da prática de atos que impliquem efetivo constrangimento, atingindo a liberdade e a privacidade de pessoas de direito privado, há de atentar-se para a necessária atuação do Estado-Juiz, de quem competir a função jurisdicional”.

Asseverou de sua vez o Ministro Celso de Mello — MS 23.452, liminar, 1º-6-99:

“O postulado da reserva constitucional de jurisdição — consoante assinala a doutrina (**J.J. Gomes Canotilho**, “Direito Constitucional e

Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Não me comprometo, desde agora, com as afirmações apodíticas de tão respeitáveis autoridades. Menos ainda, entretanto, com a posição contrária, malgrado nela não seja desarrazoada a invocação da literalidade do texto constitucional para sustentar que todos os poderes instrutórios do juiz se entendam estendidos à comissão parlamentar de inquérito — incluídos aqueles dependentes de decisão explícita sobre a admissibilidade em concreto da intromissão da prova cogitada na esfera da privacidade assegurada pela Constituição.

Mas, admitida que seja a coincidência dos respectivos âmbitos, é certo que ao poder instrutório das CPIs não se aplicam as mesmas limitações materiais e formais oponíveis ao poder instrutório dos órgãos judiciários.

É quanto basta à afirmação de relevância da questão suscitada no caso.

Limitação relevantíssima dos poderes de decisão do juiz é a exigência de motivação, hoje, com hierarquia constitucional explícita — CF, art. 93, IX:

“Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade** (...)”

A exigência cresce de tomo quando se trata, como na espécie, de um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção de prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas.

De resto, se se cogita de CPI, a escrupulosa observância do imperativo constitucional de motivação serve ainda a viabilizar o controle jurisdicional de conter-se a medida nos limites materiais de legitimidade da ação da CPI, em particular, os derivados de sua pertinência ao **fato ou fatos determinados**, que lhe demarcam os lindes da investigação.

Instrumento do exercício das funções constitucionais do Congresso, CPI não é devassa: “O requisito do fato determinado em prazo certo” — afirma, em precioso trabalho antecorrido publicado o jovem magistrado João Carlos Mayer Soares — (**CPI, investigação ou julgamento, no Direito & Justiça, supl. Correio Braziliense, 14-6-99**) —, “está ligado à exigência de que a investigação, pelo seu caráter excepcional, não se torne algo vago, sem objetivos legislativos concretos e definidos, expondo cidadãos e instituições à suspeição pública por período indeterminado”.

No caso, ao que se extrai da documentação instrutória da petição inicial, a relevância, a adequação e a necessidade da verdadeira devassa ordenada não foram objeto de fundamentação.

O *periculum in mora* ressalta do objeto mesmo do ato questionado, sobretudo se se tem em conta o fato notório de que as CPIs não se têm preocupado de resguardar o segredo legalmente imposto aos dados obtidos a partir da sua intervenção nas áreas protegidas de privacidade: é cotidiana, pelo contrário, a sua divulgação pela imprensa.

De tudo, defiro em termos a liminar para que a autoridade coatora — até a decisão definitiva do mandado de segurança —, suste de imediato, com relação ao impetrante, os efeitos do ato questionado, suspendendo aqueles das requisições já expedidas e abstendo-se de expedir outras, assim como para que preserve o sigilo dos dados até agora obtidos.

Comunique-se, solicitando-se informações.”

Da decisão, interpôs agravo regimental a autoridade coatora, o nobre Senador Bello Parga, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito.

De logo, despachei:

“Tem razão o agravante ao questionar a exatidão do ofício de comunicação da liminar, a teor do qual a liminar teria sido deferida **“para que suste”** a autoridade coatora, **“com relação ao ora impetrante, os efeitos do Requerimento n. 127/99/SF”** — isto é, o de criação da CPI — e não apenas os da referida decisão da sua reunião de 26-4-99, como pedido e concedido.

O equívoco da Secretaria passou-me despercebido ao assinar o expediente. Mas — acompanhado o ofício de cópia da decisão agravada — por certo não causou perplexidade, pois a comparação entre o dispositivo dela e a sua comunicação desvela como não faria sentido, para os fins visados pela impetração, sustar os efeitos da criação da CPI, que não determinara **“transferências de sigilo”**, nem **“indisponibilidade de bens”** de pessoa alguma.

De qualquer sorte, oficiou-se ao agravante para tornar explícito que, conforme resulta do teor da decisão, a liminar não tem por objeto a suspensão dos efeitos do Requerimento 127/99/SF, mas sim da decisão referida no início do despacho, tomada na reunião de 26-4-99, ainda assim unicamente — como já explicitado no próprio ofício — no que diz respeito ao impetrante.”

Mantive a decisão liminar agravada, nestes termos:

“Agravamento Regimental do il. Senador Bello Parga, na qualidade de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional, criada pelo Requerimento 127/99/SF, contra a decisão pela qual deferi parcialmente a liminar requerida por Francisco Lafaiete de Pádua Lopes no mandado de segurança impetrado contra a decisão colegiada, tomada em reunião reservada de 26-4-99, que aprovou petição de **“transferência”** àquela CPI dos **“sigilos bancário, fiscal e telefônico”** do impetrante, além de determinar a **“indisponibilidade”** dos seus bens.

Retificado conforme o despacho ontem proferido o equívoco no ofício de comunicação da liminar, no mais, mantenho a decisão agravada: não lhe abalaram os fundamentos os respeitáveis argumentos do recurso que — independentemente do seu cabimento ou não para o Tribunal — considero, em atenção ao agravante, como pedido de reconsideração da liminar.

É inconsistente, data venia, o pedido de extinção do processo sem julgamento de mérito, porque não requerida **“a intimação do Parquet federal”**: a audiência do Procurador-Geral — além de compulsória em todos os processos de competência do STF (CF, art. 103, § 1º) — é determinada por lei (Lei. 1.533/51, art. 10) e pelo regimento com força de lei (RISTF, art. 205), quer a peça, quer não a peça o impetrante.

A lastrear a refutação de incompetência da CPI para decretar indisponibilidade de bens, invoca o recorrente os arts. 125 a 144 do CPP que, sob o título de **“medidas assecuratórias”**, disciplinam o seqüestro e a especialização da hipoteca legal, que, acentua, **“antecedem sempre qualquer decisão final e meritória nos processos de conhecimento”**.

Já o dissera expressamente a decisão agravada, o que evidentemente não basta, entretanto, para situar ditas medidas, quando decretadas “**na seara do processo penal**”, como quer o agravo, “**no patamar puramente instrutório e investigatório**”: são como está na sua denominação legal, provimentos assecuratórios da eficácia de eventual sentença condenatória — frutos da jurisdição cautelar —, que nem a inteligência mais larga do art. 58, § 3º, da Constituição, permitiria compreender nos “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**”, ali outorgados às comissões parlamentares de inquérito.

De igual modo, só como medida cautelar se poderia qualificar a indisponibilidade total de bens de alguma pessoa.

O caminho adequado para assegurar de logo a efetividade de eventual responsabilidade do investigado, a ser apurada em processo próprio — como resulta do mesmo art. 58, § 3º, CF — não está no exercício pela CPI de uma jurisdição cautelar que claramente não tem, mas sim em instar o Ministério Público a que provoque o Judiciário a exercê-la ou, se for o caso, em provocar a ação do Tribunal de Contas, ao qual — ao contrário do que se pretende — igualmente não pode substituir-se o órgão parlamentar.

No tocante à quebra dos sigilos, a decisão agravada declaradamente não tomou posição quanto à tese que subtrai dos poderes instrutórios da CPI o que a Constituição declarou coberto pela “**reserva de jurisdição**” do Poder Judiciário: a questão e inçada de dificuldades, sobretudo quando se trata de saber até onde vai — na linha de Canotilho (**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2ª ed., Almedina, 1998, p. 580), invocada no precedente que lembrei (MS 23.452, liminar, Celso de Mello) — **a reserva absoluta ou monopólio da primeira palavra** do juiz e onde começam os poderes instrutórios de órgãos não judiciais — especialmente a CPI — sem prejuízo do seu controle jurisdicional reparatório ou preventivo, que o jurista eminente chama “**reserva da via judiciária**”.

Quis guardar-me no ponto para maiores reflexões na decisão de mérito.

É que, para o juízo de delibação necessário à concessão da liminar, bastou outro fundamento menos polêmico: o da carência de motivação da decisão questionada.

Não a desmente o agravante.

Pretende, contudo, de início, que à CPI não se impunha o dever de motivação de suas decisões, até porque a exigência seria contraditória, na decisão agravada, à afirmação de que a Comissão não profere julgamentos.

A contradição, no entanto, data venia, é do agravo, que, de um lado, postula, sem restrições, os poderes judiciais de instrução, mas, de outro, pretende libertar-se das limitações nela impostas ao juiz: no Estado de Direito, entretanto — que aborrece todo poder arbitrário — a extensão de qualquer poder público é o resultado da soma algébrica entre os signos positivos da competência conferida e restrições impostas ao seu exercício.

Assim também o “**poder de investigação das autoridades judiciais**”, conferido às CPIs, no qual um dos freios mais eficazes é precisamente o da motivação de suas decisões, as quais — ao contrário do que supõe a sua crítica no agravo — não se reduzem aos julgamentos, mas se manifestam também no exercício do poder instrutório, particularmente na admissão ou determinação de provas; sobretudo, daquelas que interferem na área dos direitos e liberdades individuais.

Alega-se ainda que a fundamentação se conteria no próprio requerimento de criação da CPI ou nas sessões públicas: aí, *data venia*, na melhor das hipóteses, se está a confundir a motivação — que é a expressa indicação dos motivos determinantes da decisão — com a existência deles. São conceitos de todo distintos.”

Levado o agravo regimental à Mesa, dele não conheceu o Plenário, conforme a jurisprudência que não o admite da decisão do Relator que, em mandado de segurança, concede ou não a liminar.

Requerida a revogação da liminar, sobre o pedido determinei se ouvisse o impetrante, em autos apartados e depois apensados, com a impugnação oferecida.

Juntamente com o requerimento da revogação da liminar, prestou informações o nobre Senador José Roberto Arruda, Vice-Presidente no exercício da Presidência, e ainda, em petição separada, argüiu minha incompetência para atuar como Relator deste feito.

Quanto à admissibilidade e ao mérito da impetração, as informações reproduzem em substância os argumentos do agravo regimental, já referidos e analisados na decisão em que manteve a liminar.

Funda-se de sua vez a exceção de incompetência oferecida, sob invocação do art. 297 do CPC, no prazo de quinze dias contados da notificação para as informações — em que o fato de ter sido eu relator do HC 79.244, requerido em favor do impetrante, ainda que contra ato da mesma CPI não implicou prevenção para relatar este mandado de segurança.

Opinou por fim o em. Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro pelo deferimento da ordem.

Depois de resumir o caso, acentuou Sua Excelência:

“Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional — e sobre isso não discordam os doutrinadores —, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. O primeiro fundamenta-se no que a doutrina convencionou denominar “princípio da reserva de jurisdição”. O segundo leva em consideração a natureza dos próprios poderes conferidos, qual seja, a de investigação.

Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro *Celso de Mello* nos autos do MS n. 23.452-RJ:

“O postulado da *reserva constitucional de jurisdição* consoante assinala a doutrina (*J. J. Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à *esfera única de decisão dos magistrados*, a prática

de *determinados* atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, *somente* pode emanar do juiz, e *não* de terceiros, *inclusive* daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Isso significa — considerada a *cláusula de primazia judiciária* que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta *exige*, para a *legítima* efetivação de determinados atos, *notadamente* daqueles que impliquem *restrição* a direitos, que sejam eles ordenados *apenas por magistrados*” (DJ de 8/6/99 — grifos do original).

Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, porquanto “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, *ou, durante o dia, por determinação judicial*” (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal). Também lhes é vedado determinar a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, pois tal sigilo somente pode ser afastado “*por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal*” (art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

Contudo, os sigilos fiscal e bancário, bem como o sigilo dos registros ligações telefônicas já realizadas, não estão compreendidos no âmbito do princípio da reserva constitucional de jurisdição, uma vez que encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente, como o fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

No tocante ao segundo limite imposto aos poderes das comissões parlamentares de inquérito, a Constituição Federal estabeleceu textualmente que ditos poderes são os de investigação próprios dos órgãos jurisdicionais. Significa dizer que os demais poderes inerentes aos magistrados não foram conferidos às ditas comissões, entre eles o poder geral de cautela, que fundamenta a prática de atos pelos juízes visando a assegurar o cumprimento de futura decisão judicial, ou a efetiva aplicação da lei, ou a conservação de bens, direitos, documentos etc.

Percebe-se, pois, diante dessa última limitação, que não têm as comissões parlamentares de inquérito o poder de determinar, entre outras coisas, a indisponibilidade de bens, a proibição de afastamento de pessoas do país ou a decretação de prisão preventiva.

E o entendimento até aqui traçado sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista as duas espécies de limite apontadas, também é o adotado por Luiz Flávio Gomes e Cássio Juvenal Faria, que escreveram:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar

as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juizes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do ‘jus libertatis’, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país” (apud Ministro *Celso de Mello*, decisão liminar proferida nos autos do MS n. 23.452-RJ, DJ de 8/6/99).

No caso dos autos, insurge-se o impetrante contra o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, assim como a indisponibilidade dos bens do impetrante. Como dito linhas atrás, o poder de determinar o afastamento dos citados sigilos está, em tese, compreendido nos poderes de investigação conferidos pelo texto constitucional às comissões parlamentares de inquérito. Entretanto, o poder de tornar indisponíveis os bens das pessoas não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão porque, de fato, quanto a essa última determinação, o ato atacado neste mandamus se afigura ilegal e abusivo.

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, como derivação dos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juizes o dever de fundamentarem “todas as decisões, sob pena de nulidade”. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgão jurisdicionais, também estendeu

a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Verifica-se na hipótese ora examinada que o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, bem como ordenou a indisponibilidade de bens, não foi fundamentado. A Comissão Parlamentar de Inquérito apenas cingiu-se a ordenar aquelas medidas, não as motivando em nenhum momento.

Por outro lado, não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente mandado de segurança sejam as investigações, os depoimentos e os documentos colhidos pela comissão parlamentar de inquérito. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX)”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator):

I

A competência por prevenção é relativa e sujeita, por isso, a preclusão, se não argüida oportunamente, a incompetência decorrente da inobservância dela (cf. HC 69.287, Moreira, *RTJ* 147/212; HC 69.599, Pertence, *RTJ* 148/420; HC 77.571, Galvão, *DJ* de 5-2-99; HC 77.754, Sanches, *DJ* de 4-6-99).

No caso, é certo, a exceção foi oposta com as informações da autoridade coatora, no decêndio legalmente assinado à prestação delas: em princípio, pois, seria admissível a aplicação analógica do art. 297 do CPC.

Essa regra pressupõe, contudo, seja a contestação — ou, no caso, as informações — a primeira manifestação do excipiente no processo.

Dá-se, ao revés, a preclusão se, por qualquer motivo, a parte, antes desse momento, comparece no processo e não argüi a incompetência.

Ora, na espécie, antes das informações, notificada da concessão da liminar, aprestou-se a autoridade coatora a interpor agravo regimental, mediante petição a mim dirigida, na qual não se questiona a minha competência para conduzir o processo, mas, ao contrário, reconhecendo-a, se me requer a reconsideração da decisão liminar.

Dada a preclusão, não conheço da exceção de incompetência.

II

No mérito, estou integralmente de acordo com o parecer do Procurador-Geral.

Ele corresponde, de resto, à jurisprudência do Tribunal.

No tocante ao decreto de indisponibilidade de bens — a respeito do qual já me manifestara ao manter a decisão liminar —, na mesma linha, é unânime o entendimento

do Tribunal no sentido da incompetência das CPIs, dado não se tratar de medida de instrução — a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, § 3º — mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la.

Assim já decidiu o Plenário em quatro casos recentes, relacionados à mesma Comissão (MS 23.446, 18-8-99, Galvão; MS 23.469, 11-11-99, Gallotti; MS 23.435, 10-11-99, Gallotti e MS 23.471, 10-11-99, Gallotti. *Inf.* 170).

Não assumi compromisso, nas decisões de concessão da liminar e de sua manutenção, com a tese da reserva de jurisdição ou monopólio judiciário da “*primeira palavra*”: dela me convenci posteriormente, como declarei no MS 23.452, de 16-9-99, na linha do voto do relator, o em. Ministro Celso de Mello, restringindo-lhe, porém, o alcance, como também entendeu S. Exa. e o Procurador-Geral, às hipóteses em que a Constituição explicitamente confiou ao juiz, em cada caso, dispensar a observância de garantias constitucionais específicas (v.g., CF, art. 5º, XI; XII, *in fine*; LXI).

Disse eu, ao votar naquele caso:

“Sr. Presidente, devo dizer, já que se está procedendo a uma certa pesquisa da fundamentação de cada voto, que não tenho razões para adiar a explicitação de minha adesão à teoria da reserva explícita de jurisdição.

Convenci-me de que, efetivamente — sem embargo daquilo a que poderia levar uma interpretação literal do art. 58, § 3º —, quando a Constituição mesma se preocupou em reservar a interferência em certas liberdades e direitos fundamentais a uma decisão judicial, ela reclamou, então, uma ponderação de interesses com todas as garantias, não apenas do procedimento, mas da autoridade e das garantias dos órgãos do Poder Judiciário. Por isso adiro à visão lusitana do problema — que, afinal de contas, como mostrei no primeiro despacho em que o ponto foi tocado, vem da doutrina predominante já sob a Constituição de Weimar, que também determinava a extensão das normas de processo penal às comissões parlamentares de inquérito (MS 23.466, despacho liminar, *DJ* de 22-6-99)(v. Francisco Lopes) — para entender incabível, no caso, a busca e apreensão domiciliar sem prévia autorização judicial.

Além disso, a falta de motivação e de determinação do objeto da busca domiciliar já seriam motivos bastantes à concessão da ordem nesses tópicos.

Quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal e dos dados telefônicos, também acompanho, em suas linhas gerais, o brilhante voto do eminente Relator. Entendo tratar-se de sigilos relativos, que podem ser quebrados, observado o *due process of law*, por determinação judicial, extensível, em princípio, ao âmbito de poderes das comissões parlamentares de inquérito.

Com relação especificamente à requisição de dados telefônicos — que aqui só se enfrentou de raspão — a minha convicção é a de que o problema há de ser encarado à luz do princípio da proteção constitucional da privacidade e da intimidade, e não propriamente do inciso XII do art. 5º, que diz respeito ao sigilo das comunicações, em suas diversas modalidades: são desdobramentos que a tecnologia impôs ao multissecular princípio da inviolabilidade da correspondência. O que ali se protege, pois, é a comunicação telemática de dados: a não ser assim, então, todos os dados, todos os apontamentos, todos os fichários antigos e modernos existentes no mundo estariam protegidos por uma reserva que até se pode sustentar absoluta, porque a alusão do final do inciso XII do art. 5º, é restrita às comunicações telefônicas. A meu ver, o absurdo a que levaria conferir quanto a tudo o mais uma reserva absoluta mostra que, naquele inciso, só se cogitou das diversas técnicas de comunicação. E, por

isso mesmo, teve-se de resguardar mesmo de intromissão judicial o próprio ato da comunicação, salvo se cuida da comunicação telefônica, única em que a interceptação é necessária, porque não deixa prova de seu conteúdo.

Quero dizer mais, Sr. Presidente, que o caso é especialmente delicado. Enfrento um terceiro fundamento, ainda que de todo desnecessário ao caso concreto. Não sei quais são as provas documentais da alegação, mas ouvi do ilustre Advogado, na sustentação oral, que o único vínculo do impetrante com as empresas relacionadas naquele multifário requerimento de quebra de todos os sigilos seria uma relação profissional de advogado. E aí, sem afirmar que o valor é absoluto — nem o Estatuto da Ordem dos Advogados o afirma —, quero deixar ressalvado que, quando for essencial à decisão, há de ser com extrema circunspeção que se há de autorizar, por exemplo, a quebra dos chamados dados telefônicos de um escritório de advocacia, porque pode, evidentemente, fazer nada do sigilo profissional do advogado.”

Não era o caso. Quer porque a quebra ou transferência de sigilos cogitados — o bancário, o fiscal e os dados telefônicos (este ao contrário da interceptação telefônica) — não estariam acobertados pela reserva absoluta de jurisdição — quer porque, na espécie, outro fundamento acolhido sem discrepâncias pelo Plenário era bastante ao deferimento de segurança: a ausência de fundamentação do ato da CPI, ainda que não lhe sejam exigíveis o rigor formal da motivação das decisões judiciais.

Sobre a questão, já firmara posição neste caso, na decisão que manteve o deferimento da liminar, transcrito no relatório.

E essa foi a base do deferimento — sem divergências no Plenário — não apenas do mencionado MS 23.452, como posteriormente do MS 23.454, 19-8-99, Relator o em. Ministro Marco Aurélio.

Certo, a respeito, ainda não há decisão explícita da maioria do Tribunal, como, no referido MS 23.452, ficou claro: então, além do Ministro Celso de Mello e eu próprio, no sentido já mencionado, e o Ministro Marco Aurélio — com entendimento mais largo da reserva de jurisdição — e ainda o Ministro **Jobim**, frontalmente contrário à tese, os demais se reservaram para manifestar-se, quando se fizesse necessário.

Que o mesmo vício é patente neste caso, demonstrou-o, à saciedade, o parecer do Ministério Público Federal.

III

Sucede que, já incluído o processo em pauta, noticiou a imprensa o encerramento dos trabalhos do Sistema Financeiro Nacional.

Sustei o pregão do caso até informar-me com exatidão do fato.

Certificou-o em 14-2-2000, o Senhor Presidente do Senado Federal, respondendo a pedido de informações que lhe solicitara com vistas ao HC 79.244, de que sou relator, também relativo a decisão da mesma CPI; este o teor do ofício, cuja cópia fiz juntar aos autos deste mandado de segurança:

“Em resposta ao Ofício n. 96/R, datado de 10 de fevereiro do corrente ano, informo a V. Exa. que os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada, no Senado Federal, pelo Requerimento n. 127, de 1999, “destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional”, foram

concluídos no dia 25 de novembro de 1999, e que o Relatório Final foi publicado no Diário do Senado Federal, Suplemento ao n. 201, em 15 de dezembro de 1999, em anexo.”

Por força da liminar, ficaram de logo sustadas as questionadas requisições de dados sigilosos, e ainda assegurada, sob a responsabilidade da presidência da Comissão, a preservação do sigilo das informações até então obtidas.

Por outro lado, com a dissolução da CPI, os efeitos do decreto de indisponibilidade dos bens do impetrante — já suspensos pela decisão liminar —, se extinguíram definitivamente.

Em caso similar — no qual se discutia a licitude da busca domiciliar de documentos — ordenada por CPI — o Tribunal declarou prejudicado o mandado de segurança pela dissolução do órgão parlamentar temporário (MS 21.872, 18-9-95, Néri da Silveira).

Assim também me parece no caso.

Claro, se persistir alguma ameaça ou lesão a direito do requerente, a questão há de ser solvida nas vias adequadas.

Julgo prejudicado o pedido: é o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS 23.466/DF — Relator : Ministro Sepúlveda Pertence. Impetrante: Francisco Lafaiete de Pádua Lopes (Advogados: Luís Guilherme Martins Vieira e outros). Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, declarou *prejudicado* o mandado de segurança, por perda de objeto. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Nelson Jobim, Sydney Sanches e Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente).

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 4 de maio de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.480 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Impetrantes: Sérgio Luiz de Bragança e outra — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (Sistema Financeiro Nacional)

Comissão Parlamentar de Inquérito: MS contra decisão de CPI que decretou a indisponibilidade de bens e a quebra de sigilos do impetrante: procedência, no mérito, dos fundamentos da impetração, que, no entanto, se deixa de proclamar, dado que o encerramento dos trabalhos da CPI prejudicou o pedido de segurança.

1. Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução — a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, § 3º — mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la.

2. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, susceptível de ser objeto de decreto de CPI — porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdição que resguarda outras garantias constitucionais —, há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciárias da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República.

3. Sustados, pela concessão liminar, os efeitos da decisão questionada da CPI, a dissolução desta prejudica o pedido de mandado de segurança.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, declarar prejudicado o mandado de segurança, por perda de objeto.

Brasília, 4 de maio de 2000 — Marco Aurélio, Presidente — Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Esta a decisão que deferiu a liminar (fl. 45):

“Sérgio Luiz de Bragança e Macrométrica Assessoria Financeira S/C Ltda impetram segurança com pedido liminar contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional, criado no Senado Federal à vista do Requerimento 127/99-SF, que em 29-4-99, na sua 6ª reunião, decretou “**a transferência**” à CPI “**dos sigilos bancário fiscal e telefônico**” dos impetrantes, entre outras pessoas físicas e jurídicas, bem como a indisponibilidade dos seus bens.

Seja pela identidade do objeto, seja pela parecença dos fundamentos, a presente impetração é por tudo assimilável à do MS 23.466, requerido por Francisco Lafaiete de Pádua Lopes.

Portanto, tal como no precedente, também neste caso defiro a liminar para que a autoridade coatora — Sua Excelência, o Presidente da CPI — até a decisão definitiva do mandado de segurança, suste, de imediato, com relação aos impetrantes, os efeitos do ato questionado — ou seja, a mencionada decisão de “**transferência de sigilos**” e “**indisponibilidade de bens**”, tomada na 6ª sessão da Comissão, em 26-4-99 —, suspendendo aqueles das requisições já expedidas e abstendo-se de expedir outras, assim como preserve o sigilo dos dados até aqui obtidos: reporto-me aos fundamentos da decisão liminar no MS 23.466, assim como aos da que hoje a reafirmou, das quais se juntarão cópias.

Comunique-se, solicitando-se informações.”

Requerida a revogação da liminar, sobre o pedido determinei se ouvisse o impetrante, em autos apartados.

As informações solicitadas ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito não foram prestadas (fl. 76).

Opinou o em. Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro pelo deferimento da ordem.

Depois de resumir o caso, acentuou Sua Excelência:

“Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional — e sobre isso não discordam os doutrinadores —, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. O primeiro fundamenta-se no que a doutrina convencionou denominar “princípio da reserva de jurisdição”. O segundo leva em consideração a natureza dos próprios poderes conferidos, qual seja, a de investigação.

Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro **Celso de Mello** nos autos do MS n. 23.452/RJ:

“O postulado da **reserva constitucional de jurisdição** consoante assinala a doutrina (**J. J. Gomes Canotilho**, “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à **esfera única de decisão dos magistrados**, a prática de **determinados** atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, **somente** pode emanar do juiz, e **não** de terceiros, **inclusive** daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Isso significa — considerada a **cláusula de primazia judiciária** que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta **exige**, para a **legítima** efetivação de determinados atos, **notadamente** daqueles que impliquem **restrição** a direitos, que sejam eles ordenados **apenas por magistrados**” (DJ de 8-6-99 — grifos do original).

Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, porquanto “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, **ou, durante o dia, por determinação judicial**” (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal). Também lhes é vedado determinar a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, pois tal sigilo somente pode ser afastado “**por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal**” (art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

Contudo, os sigilos fiscal e bancário, bem como o sigilo dos registros ligações telefônicas já realizadas, não estão compreendidos no âmbito do princípio da reserva constitucional de jurisdição, uma vez que encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente, como o fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade de ordem judicial para que seja a

inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

No tocante ao segundo limite imposto aos poderes das comissões parlamentares de inquérito, a Constituição Federal estabeleceu textualmente que ditos poderes são os de investigação próprios dos órgãos jurisdicionais. Significa dizer que os demais poderes inerentes aos magistrados não foram conferidos às ditas comissões, entre eles o poder geral de cautela, que fundamenta a prática de atos pelos juízes visando a assegurar o cumprimento de futura decisão judicial, ou a efetiva aplicação da lei, ou a conservação de bens, direitos, documentos etc.

Percebe-se, pois, diante dessa última limitação, que não têm as comissões parlamentares de inquérito o poder de determinar, entre outras coisas, a indisponibilidade de bens, a proibição de afastamento de pessoas do país ou a decretação de prisão preventiva.

E o entendimento até aqui traçado sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista as duas espécies de limite apontadas, também é o adotado por **Luiz Flávio Gomes e Cássio Juvenal Faria**, que escreveram:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039–STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *‘jus*

libertatis’, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país” (*apud* Ministro **Celso de Mello**, decisão liminar proferida nos autos do MS n. 23.452-RJ, *DJ* de 8-6-99).

No caso dos autos, insurge-se o impetrante contra o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, assim como a indisponibilidade dos bens do impetrante. Como dito linhas atrás, o poder de determinar o afastamento dos citados sigilos está, em tese, compreendido nos poderes de investigação conferidos pelo texto constitucional às comissões parlamentares de inquérito. Entretanto, o poder de tornar indisponíveis os bens das pessoas não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão por que, de fato, quanto a essa última determinação, o ato atacado neste *mandamus* se afigura ilegal e abusivo.

Nesse sentido, sob o entendimento de que as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos, e, portanto, não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, como a indisponibilidade de bens, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juizes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 18-8-99, por unanimidade, concedeu a ordem no Mandado de Segurança n. 23.446/DF, cujo relator foi o eminente Ministro **Ilmar Galvão** (decisão publicada no *DJ* de 25-8-99).

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, como derivação dos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juizes o dever de fundamentarem “todas as decisões, sob pena de nulidade”. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgão jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Verifica-se na hipótese ora examinada que o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, bem como ordenou a indisponibilidade de bens, não foi fundamentado. A Comissão Parlamentar de Inquérito apenas cingiu-se a ordenar aquelas medidas, não as motivando em nenhum momento.

Por outro lado, não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente mandado de segurança sejam as investigações, os depoimentos e os documentos colhidos pela comissão parlamentar de inquérito. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX)”

O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, chancelou o entendimento de que a comissão parlamentar de inquérito, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (MS n. 23.452-1, Rel. Min. **Celso de Mello**).”

Fiz juntar aos autos o Ofício de 14-2-2000, do Senhor Presidente do Congresso Nacional, em resposta a pedido de informações que enderecei a Sua Excelência no HC 79.244, do seguinte teor (fl. 89):

Em resposta ao Ofício n. 96/R, datado de 10 de fevereiro do corrente ano, informo a V. Exa. que os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada, no Senado Federal, pelo Requerimento n. 127, de 1999, “destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional”, foram concluídos no dia 25 de novembro de 1999, e que o Relatório Final foi publicado no Diário do Senado Federal, Suplemento ao n. 201, em 15 de dezembro de 1999, em anexo.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Reporto-me ao voto que hoje proferi no MS 23.466, em tudo assimilável ao presente, no qual, depois expor as razões pelas quais entendia procedente a impetração, julguei prejudicado o pedido, nestes termos:

“Por força da liminar, ficaram de logo sustadas as questionadas requisições de dados sigilosos, e ainda assegurada, sob a responsabilidade da presidência da Comissão, a preservação do sigilo das informações até então obtidas.

Por outro lado, com a dissolução da CPI, os efeitos do decreto de indisponibilidade dos bens do impetrante — já suspensos pela decisão liminar — se extinguíram definitivamente.

Em caso similar — no qual se discutia a licitude da busca domiciliar de documentos — ordenada por CPI — o Tribunal declarou prejudicado o mandado de segurança pela dissolução do órgão parlamentar temporário (MS 21.872, 18-9-95, Néri da Silveira).

Assim também me parece no caso.

Claro, se persistir alguma ameaça ou lesão a direito do requerente, a questão há de ser solvida nas vias adequadas.

Julgo prejudicado o pedido: é o meu voto.”

Sendo idêntica a situação nestes autos, como no precedente, julgo prejudicado o pedido por perda de objeto: é o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS 23.480/RJ — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Impetrantes: Sérgio Luiz de Bragança e outra (Advogados: Renato Neves Tonini e outros). Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (Sistema Financeiro Nacional)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, declarou *prejudicado* o mandado de segurança, por perda de objeto. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste

juízo, os Ministros Nelson Jobim, Sydney Sanches e Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente).

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 4 de maio de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.554 — DF

Relator: O Sr. Ministro Ilmar Galvão

Impetrante: Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro — Impetrados: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico) e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Mandado de Segurança. Ato de Comissão Parlamentar de Inquérito que determinou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e de registro de dados telefônicos do impetrante. Alegada incompetência do órgão para investigar Conselheiro de Tribunal de Contas.

Improcedência da preliminar de incompetência, dado não se configurar, no caso, a hipótese prevista no art. 105, I, a, da Constituição, qual seja, de processamento e julgamento de crime comum atribuído a integrante órgão público da espécie em causa.

Ausência, por outro lado, da alegada ilegalidade, posto tratar-se de ato que não se ressente de falta de fundamentação, havendo-se assentado, ao revés, em requerimento formalizado e aprovado pela CPI com base em depoimento colhido no curso das investigações.

Mandado de segurança indeferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, indeferir o mandado de segurança. Votou o Presidente.

Brasília, 29 de novembro de 2000 — Carlos Velloso, Presidente — Ilmar Galvão, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Cuida-se de mandado de segurança interposto por Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro contra ato do Presidente e do Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito, da Câmara dos Deputados, destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico no Brasil, que determinou, em 7-10-99, a quebra de seus sigilos bancário, fiscal e de registro de dados telefônicos.

Alega o impetrante ser o ato impugnado nulo, uma vez que lhe falta fundamentação, na forma do art. 93, inc. IX, da Constituição Federal, aplicável às comissões parlamentares de inquérito ao desenvolverem investigações próprias das autoridades judiciais. Sustenta, ainda, que a CPI não tinha competência para investigá-lo, já que, sendo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Acre, sua persecução criminal cabe ao Superior Tribunal de Justiça, conforme o art. 105, I, *a*, do texto constitucional.

Ao pedido de declaração da nulidade do ato, ajuntou-se requerimento de medida liminar, que foi deferido.

Nas informações, após a argüição da ilegitimidade passiva do Relator da CPI, sustentou-se que as deliberações do órgão, diferentemente das judiciais, por serem de natureza política e, como tal, por definição, imotivadas, se legitimam pela observância de três formalidades: proposição, *quorum* e votação, havendo-se de ter presentes que a CPI analisa uma universalidade de situações complexas que afetam sobremodo a vida da Nação, razão pela qual “qualquer pessoa, independentemente da função que exerça, se envolvida de qualquer modo com as atividades que se analisa, há que ser investigada”.

Sustentou-se, mais, *verbis*:

“A atuação do Impetrante junto ao grupo do ex-governador Cameli é notória. É mais do que lógico que se as atividades empresariais do Sr. Cameli eram fachada para seus atos criminosos, muito provavelmente aos envolvidos diretamente com a administração e negociações em nome dessas empresas também tomavam parte nos ilícitos. Nada mais é necessário para se admitir a necessidade da quebra do sigilo: basta notar o *modus operandi* da quadrilha — noticiado fartamente no doc. 4 anexo, que se concluirá pela provável implicação do Impetrante. (...) Se o Impetrante é acusado de agir como procurador de quadrilha de narcotraficantes, e a ela pertencer, por certo, a medida mais óbvia que se impõe é a análise de sua movimentação bancária, declarações ao fisco e cruzamento de ligações telefônicas para identificar eventual ligação com esses narcotraficantes ou pessoas a eles relacionadas, além de buscar provas de enriquecimento ilícito ou movimentação de grandes quantias entre as pessoas denunciadas.

Concluiu-se que outra não poderia ter sido a decisão da CPI e este é o seu fundamento: a necessidade inafastável da investigação de qualquer nomeado ou qualquer fato relevante ao fim para o qual foi constituída, o que impõe a Constituição Federal.”

Por fim, aludiu ao requerimento do Deputado Wanderley Martins, onde se acham explicitados os motivos da decisão tomada pela Comissão.

A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer de seu ilustre titular, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela concessão da segurança e pela confirmação da medida liminar.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão (Relator): Inicialmente, cabe afirmar a ilegitimidade passiva do Relator da CPI que, neste caso, é representada pelo seu Presidente.

No que concerne à alegação de incompetência das CPIs para investigar integrante de Tribunal de Contas estadual, em face da norma do art. 105, I, *a*, da Constituição Federal, é de concluir-se por sua improcedência, dado não se configurar, no caso, a hipótese nela prevista, ou seja, de processamento e julgamento de crime comum

atribuído a integrante de órgão público da espécie em causa, posto restringir-se a ação da CPI à atividade investigatória, ainda mais que se trata de fatos não vinculados ao exercício da função pública.

Examinando-se a documentação que acompanhou as informações, verifica-se que a decisão tomada no sentido da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do impetrante não se ressepte da falta de fundamentação, como alegado na inicial, havendo-se assentado, ao revés, em requerimento de 6-10-99, formalizando por um de seus membros (fl. 83/84), ao fundamento de haver ele sido “citado pelo Procurador Luiz Francisco como sendo pessoa envolvida no caso da compra do Boeing pelo ex-Governador do Estado do Acre, Orleir Cameli, e, ainda, representante da Marmud Cameli em Manaus”.

O mencionado requerimento, lido pelo Presidente do órgão na sessão da CPI do dia seguinte, 7 de outubro, foi aprovado (fl. 101).

Diante de tal fato, é fora de dúvida que não se pode falar em decisão imotivada, sendo certo que, em se tratando de decisão tomada pelo sistema de voto, não há exigir que se expresse por meio de texto de que constem, necessariamente, a fundamentação e o dispositivo, como ocorre com as decisões judiciais.

Ante o exposto, o voto é pelo indeferimento do mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 23.554/DF — Relator: Ministro Ilmar Galvão. Impetrante: Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro (Advogado: Ruy Alberto Duarte). Impetrados: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico) e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 29 de novembro de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.642 — DF

Relator: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Impetrante: Artur Eugênio Mathias — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Mandado de segurança contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico. 2. Apreensão de documentos e equipamentos sem fundamentação em locais invioláveis. 3. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela concessão da ordem. 4. O fato da autorização judicial para a perícia dos equipamentos, oriunda de autoridade judiciária de primeiro grau, após a apreensão, sem mandado judicial, não legitima os resultados da perícia que se tenha realizado ou em curso. 5. Mandado de segurança

que se defere para determinar a devolução dos bens e documentos apreendidos, declarando-se ineficaz eventual prova decorrente dessa apreensão com infração do art. 5º, XI, da Lei Maior.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, deferir o mandado de segurança.

Brasília, 29 de novembro de 2000 — Carlos Velloso, Presidente — Néri da Silveira, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Artur Eugênio Mathias, brasileiro, advogado, impetra mandado de segurança, com pedido de liminar, contra “*ato do Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico*” (fl. 2).

Informa que “*por ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico, Deputado Federal Magno Malta, agentes da Polícia Federal cumpriram, em 17 de novembro de 1999, mandado de busca e apreensão*” em seu escritório e na sua residência (fl. 3).

Esclarece que foram apreendidos bens e documentos relacionados em autos específicos, inobstante a existência de diploma legal (Lei n. 8.906/94) que “*determina a inviolabilidade do escritório de advocacia, bem como dos arquivos e dados pertencentes ao mesmo*” (fl. 4).

Sustenta que “*determinar a apreensão de documentos e equipamentos sem fundamentação alguma, em locais invioláveis, demonstra abuso, autoritarismo e ilegalidade do ato praticado*” (fl. 4).

Acrescenta que “*o impetrante tem o dever legal e moral de representar os interesses daqueles que o constituíram advogado, o que tem sido obstaculizado pela ausência de documentos e equipamentos, ilegalmente apreendidos*” (fl. 5).

Preliminarmente, requisitei informações para, após, decidir sobre a cautelar pleiteada (fl. 15).

Requisitadas informações, vieram aos autos com o ofício de folhas 19/25, do Presidente da CPI do Narcotráfico, Deputado Magno Malta. Esclarece, em síntese, que a “*CPI tem se pautado por preservar os direitos dos cidadãos, principalmente quando da prática de atos graves, como a busca e apreensão*” (fl. 20). Aduz que, “*depois de uma primeira análise nos serviços de informática da Câmara dos Deputados, que já implicou certa demora, a CPI concluiu que, seja nesta Casa, seja no Senado Federal, o Poder Legislativo não dispunha de equipamentos e técnicos que pudessem fazer essa perícia*”, fato que ocasionou a “*entrega de todo o material de informática aos peritos da Polícia Federal*” (fl. 21). Acrescenta que a CPI, “*demonstrando toda a preocupação em resguardar a legalidade do ato e em resguardar a prova*”, “*requereu autorização judicial para a abertura dos computadores, que foi concedida*”, conforme documentos que anexa (fl. 21). Entende que realizou o ato urgente que lhe competia diretamente e, depois, para preservar a legalidade do ato de abertura dos computadores, recorreu ao Poder Judiciário, “*resguardando as funções constitucionais de cada um*” (fl. 24). Por fim, “*considerando que os computadores se acham retidos, comprovadamente, em perícia oficial autorizada pelo Poder Judiciário,*

e serão restituídos imediatamente a final, e estando os outros documentos à disposição do Impetrante”, conclui o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico pela perda de objeto deste mandado de segurança (fl. 24).

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer de folhas 38/43, opinou pela concessão do presente mandado de segurança.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Preliminarmente, esclareço que, ao indeferir a liminar, após as informações, tive em conta, basicamente, o fato de os computadores apreendidos se encontrarem submetidos a perícia autorizada pelo Poder Judiciário, segundo se explicitou à fl. 24, onde se afirma que “serão restituídos imediatamente a final”, estando “os outros documentos à disposição do impetrante”. Cuidava-se, desse modo, de situação que se encontrava, sob esse aspecto, constituída ao amparo de autorização judicial, insuscetível de reexame na via eleita. O deferimento da liminar, ademais, teria a consequência de atingir o próprio objeto do mandado de segurança, com “a devolução dos materiais e equipamentos apreendidos” (fl. 5).

Em seu parecer, às fls. 39/43, o ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, assim examinou a espécie:

“5. A questão a ser enfrentada no mérito deste *mandamus* pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para ordenar buscas e apreensões domiciliares? A resposta, parece-me, deve ser negativa.

6. Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional — e sobre isso não discordam os doutrinadores —, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

7. Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. Apenas um tem relevância para a solução do presente caso e fundamenta-se ele no que a doutrina convencionou denominar “princípio da reserva de jurisdição”.

8. Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro **Celso de Mello**:

“O postulado da **reserva constitucional de jurisdição** — consonte assinala a doutrina (**J. J. Gomes Canotilho**, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à **esfera única de decisão dos magistrados**, a prática de **determinados** atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, **somente** pode emanar do juiz, e **não** de terceiros, **inclusive** daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Isso significa — considerada a **cláusula de primazia judiciária** que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta **exige**, para a **legítima** efetivação de determinados atos, **notadamente** daqueles que impliquem **restrição** a direitos, que sejam eles ordenados **apenas por magistrados**” (MS 23.452, DJ de 8-6-99 — grifos do original)

9. Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, face a prerrogativa constitucional da inviolabilidade de domicílio. Nota-se que para os fins de proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, inciso XI, da CF, impõe-se ao conceito de “casa” caráter amplo, pois compreende qualquer compartimento habitado, qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade. Esse amplo sentido conceitual da noção jurídica de “casa” revela-se plenamente consentâneo com a exigência constitucional de proteção à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional” (RT 214/409 — RT 277/576 — RT 467/385 — RT 635/341).

10. O entendimento sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito acima exposto é também o adotado por **Luiz Flávio Gomes e Cássio Juvenal Faria**, que escreveram:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juizes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *ius libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de

bens e ou mesmo a proibição de se afastar do país' (*apud* Ministro **Celso de Mello**, decisão liminar proferida nos autos do MS n. 23.452/RJ, DJ de 8-6-99)."

15. O colendo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 23.595-MC/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**, publicado no DJ de 1º-2-2000, p. 98, se manifestou no sentido de que a busca e apreensão, em qualquer caso, só pode ser autorizada por magistrado; nenhuma outra autoridade, de que hierarquia for, tem poderes para autorizá-la. Ademais, considerando tratar-se de escritório de advocacia, impõe-se, para efeito de execução de mandado de busca e apreensão, que sejam estas **previamente** autorizadas por decisão judicial, em face do que dispõe a Lei nº 8.906/94 (art. 7º, II), c/c a Constituição da República (art. 5º, XI).

16. Urge, ainda, ressaltar que a argumentação trazida nas informações da autoridade coatora não se consubstancia eficaz para a validade e manutenção do mandado de busca e apreensão, visto que a CPI apenas recorreu ao Poder Judiciário após o cumprimento da busca e apreensão, quando deveria necessariamente tê-lo feito antes do cumprimento da medida, conforme entendimento desse Excelso Pretório. Ademais, o pedido formulado foi para resguardar tão-somente a abertura dos computadores por peritos técnicos oficiais e não a legalidade do mandado que resultou na apreensão dos bens do impetrante (fl. 3)."

Efetivamente, no Mandado de Segurança n. 23.452/DF, Rel. Min. Celso de Mello, a 16-9-1999, o Tribunal deferiu o mandado de segurança contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinara a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico do impetrante, além da expedição de mandado de busca e apreensão de documentos em seu domicílio e escritório. Fê-lo por ausência de fundamentação do ato, afirmando-se, também, que a CPI, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (CF, art. 93, IX). É certo que, nesse julgamento, em maior extensão, os Ministros Celso de Mello, Relator, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Carlos Velloso concederam a ordem por entender que, além do fundamento acima referido, a CPI não poderia, de acordo com o princípio da reserva de jurisdição, deliberar sobre o instituto da busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato cuja prática a Lei Magna atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário. Aludiu-se, ainda, nesse julgado, precedente da Corte, no Mandado de Segurança n. 23.454/DF, decisão tomada a 19-8-1999, Relator o Ministro Marco Aurélio.

Na compreensão do art. 5º, X, da Constituição, no que concerne a consultório profissional, esta Corte decidiu, no RE 251.445/GO, Relator o Ministro Celso de Mello, em acórdão de cuja ementa consta, *verbis*: "*Para os fins da proteção constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Carta Política, o conceito normativo de "casa" revela-se abrangente e, por estender-se a qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade (CP, art. 150, § 4º, III), compreende os consultórios profissionais dos cirurgiões-dentistas. Nenhum agente público pode ingressar no recinto de consultório odontológico, reservado ao exercício da atividade profissional de cirurgião-dentista, sem consentimento deste, exceto nas situações taxativamente previstas na Constituição (art. 5º, XI). A imprescindibilidade da exibição de mandado judicial revelar-se-á providência inafastável, sempre que houver necessidade, durante o período diurno, de proceder-se, no interior do consultório odontológico, a qualquer tipo de perícia ou à apreensão de quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público, sob pena de absoluta ineficácia jurídica da diligência probatória que vier a ser executada em tal local*".

De todo o exposto, defiro o mandado de segurança para determinar a imediata devolução dos bens e documentos apreendidos no escritório de advocacia do impetrante, declarando ineficaz eventual prova decorrente dessa apreensão com infração do art. 5º, XI, da Lei Maior, acolhendo, nessa linha, o parecer do Dr. Procurador-Geral da República e à vista da jurisprudência deste Tribunal. O fato da autorização judicial para a perícia dos equipamentos, oriunda de autoridade judiciária de primeiro grau, após a apreensão, sem mandado judicial, não legitima os resultados da perícia que se tenha realizado ou em curso, nos aludidos computadores.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, reporto-me ao voto proferido no precedente mencionado pelo Ministro Relator para, mais uma vez, ressaltar que se há de observar o texto constitucional, no que reserva ao Poder Judiciário — assentando, portanto, o primado deste — o afastamento da inviolabilidade prevista no inciso XI do artigo 5º da Constituição Federal.

Eis o que tive oportunidade de consignar:

Adoto, como razões de decidir, já agora contando com a manifestação do Ministério Público Federal, o que tive oportunidade de consignar ao deferir a medida acauteladora:

Na fotocópia do Requerimento n. 81, endereçado à Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro e subscrito pelo Relator, Senador João Alberto Souza, tem-se a notícia da respectiva aprovação, em 18 de maio de 1999 (folha 28). A parte que interessa à apreciação do pedido formulado na inicial deste mandado de segurança está assim redigida:

“2. que a Polícia Federal, juntamente com a assessoria técnica desta CPI, promova busca e apreensão:

a) em qualquer dependência da empresa **Oliveira Trust DTVM**, da **Teletrust de Recebíveis S/A**, das empresas coligadas, controladas ou controladoras do Banco Marka, ou

b) em qualquer empresa, escritório, depósito ou local de trabalho das pessoas físicas referidas no item 1 acima, bem como dos sócios do Banco Marka, onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possam ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais destas pessoas físicas e jurídicas;

(...)” (folha 28).

A Carta da República confere às Comissões Parlamentares de Inquérito “(...) poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas (...)” (§ 3º do artigo 58). Ao primeiro exame, a referência aos poderes de investigação — e melhor seria de direção das investigações — não alcança, em si, atos que possam repercutir de forma direta, consubstanciando constrições, em pessoas e bens integrantes de patrimônio privado. O que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, relativamente ao vocábulo poderes, não pode ser dissociado do fim último das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou seja, a investigação. A partir do momento em que elementos tidos por indispensáveis, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, dependam da prática de atos que impliquem efetivo constrangimento, atingindo a liberdade e a privacidade de pessoas de direito privado, há de atentar-se para a necessária atuação do Estado-Juiz, de quem

competir a função jurisdicional. Impõe-se a consideração do sistema da Carta da República, alicerçado que se encontra na cláusula reveladora da separação e harmonia dos Poderes, artigo 2º. Em jogo a liberdade do cidadão, há de ter-se presente a regra do inciso LXI do artigo 5º do Diploma Fundamental, segundo a qual “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar, ou crime propriamente militar definidos em lei”. Fazendo-se presente invasão da vida privada, há de observar-se, visando ao afastamento da inviolabilidade, assegurada constitucionalmente, o crivo equidistante do Judiciário. Todo e qualquer ato de constrição, seja qual for o órgão incumbido da investigação, extravasa os poderes alusivos a esta última, exigindo, por isso mesmo, a análise e definição por órgão investido do ofício judicante. A este cabe decidir, diante das peculiaridades do caso, a oportunidade, ou não, de implementá-lo, fixando-lhe os parâmetros.

No caso dos autos, chegou-se à aprovação de requerimento que encerra ato dos mais gravosos, ou seja, a busca e apreensão de documentos “relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais” de pessoas naturais e jurídicas, sendo estas últimas de direito privado. Em síntese, Órgão de natureza essencialmente política, como é a Comissão Parlamentar de Inquérito, deliberou sobre o instituto da busca e apreensão previsto no artigo 240 do Código de Processo Penal, olvidando, até mesmo, a imposição normativa de lançar-se as premissas da medida extrema e delimitá-la. Indispensável, para alcançar-se o objetivo visado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, é o mandado judicial.

Acrescento a visão doutrinária.

Pinto Ferreira, em “Constituição Brasileira”, editora Saraiva, 1992, cita, à folha 134, lição de José Alfredo de Oliveira Baracho consignada em “Teoria Geral das Comissões Parlamentares”, segundo a qual:

Os meios para assegurar, de modo coercitivo, produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.

Daí estabelecer-se distinção entre requisição de informações e documentos de repartições públicas, autárquicas e sociedades de economia mista — aliás, prevista no artigo 2º da Lei n. 1.579/52 — do ato de constrangimento que é a busca e apreensão de documentos. Ora, no caso dos autos, a busca e apreensão determinada, de contornos ilimitados, não encontra ressonância sequer no instituto da requisição, porquanto ligada a pessoas naturais e jurídicas de direito privado *stricto sensu*. No particular, em artigo publicado no *Jornal O Estado de São Paulo*, de 23 de setembro de 1980, proclamou o Ministro Celso de Mello:

A escrituração comercial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado é inacessível às comissões de inquérito, que não poderão requisitá-la ou exigir a sua exibição. Trata-se, na verdade, de mera consequência do princípio legal do sigilo dos livros comerciais (*citado por Pinto Ferreira, na obra referida*).

No mesmo sentido é a lição de Nelson Hungria em “O Segredo em torno da Escrituração Mercantil” — *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal*, 10:141 — jul/set. 1965 — ano 3.

Ora, com maior razão, tal entendimento mostra-se válido quando se cuida de busca e apreensão.

Francisco Campos, também citado por Pinto Ferreira, fez consignar na Revista de Direito Administrativo 67:372 que:

As comissões parlamentares de inquérito também não poderão efetuar busca e apreensão de papéis e documentos por seus próprios meios, podendo requerer entretanto tal providência compulsória ao Poder Judiciário.

Conclui, então, o consagrado constitucionalista, mencionando artigo de Saulo Ramos publicado em *O Estado de São Paulo* de 31 de março de 1988, sob o título “CPI é Inconstitucional”:

Afinal surge a necessidade de impor limites aos poderes das comissões parlamentares de inquérito para promover a defesa das liberdades públicas bem como a organização constitucional e democrática do Estado.

Nem se diga que esta Corte, ao julgar o *habeas corpus* n. 71.039-5/RJ, veio a admiti-la em se tratando de atuação de comissão parlamentar de inquérito. A citada medida constitucional esteve restrita, em si, a prisão preventiva, caminhando o Plenário para a cassação do decreto, no que implementado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social. Assim, o fato de o Relator haver concluído que “a Comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio” surgiu como óptica individual, simples opinião externada, não sendo, porque estranho à causa de pedir e ao pedido formulado na impetração, alvo de julgamento pelo Plenário (*Habeas corpus* n. 71.039-5/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard).

Não fora isso, tem-se não só a respaldar a concessão da ordem, da segurança, a falta de balizas a serem observadas pela autoridade policial, no que se determinou a busca e apreensão com a cláusula “em qualquer empresa, escritório, depósito ou local do trabalho das pessoas naturais mencionadas, bem como dos sócios do Banco Marka” — e vem a extensão da medida — “onde a critério da autoridade policial, haja indícios de que possa ser localizados documentos relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais dessas pessoas físicas e jurídicas” — como também a falta de fundamentação do ato. Nada se disse sobre as premissas e objeto da extravagante medida que é a busca e apreensão, dificultando e praticamente inviabilizando com isso o direito de defesa. No particular, permita-me o Ministro Celso de Mello subscrever suas douradas palavras sobre a matéria, em boa hora adotadas pelo fiscal da lei maior — o Procurador-Geral da República Dr. Geraldo Brindeiro — e que estão transcritas no relatório deste julgamento.

Por tais razões, concedo a ordem pleiteada, cassando, assim, o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito alusivo ao Sistema Financeiro retratado no Requerimento n. 81, datado de 18 de maio de 1999 e que implicou a determinação de busca e apreensão versada nestes autos.

Acompanho o Relator, inclusive quanto à conseqüência, já que, a meu ver, a perícia ficou contaminada pela apreensão ilegítima dos computadores.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: A controvérsia instaurada na presente ação de mandado de segurança **assume** inquestionável relevo jurídico-constitucional, **pois** o impetrante — que é Advogado — **contesta** o direito de a Comissão Parlamentar de Inquérito ordenar, por autoridade própria, **busca domiciliar** destinada a apreender documentos existentes em escritório de Advocacia.

É por essa razão que o eminente Procurador-Geral da República, em parecer favorável à concessão do presente *writ* mandamental, **ênfatiza** que o tema a ser resolvido na apreciação desta causa pode ser resumido na seguinte indagação: têm, as CPIs, poderes para ordenar, **por direito próprio**, buscas e apreensões **domiciliares**?

A **análise** desse tema — que envolve, de um lado, o exame da **extensão** dos poderes das comissões parlamentares de inquérito e **que supõe**, de outro, a discussão em torno da aplicabilidade, ou não, ao caso ora em julgamento, do postulado constitucional da reserva de jurisdição — **impõe** algumas **reflexões prévias** sobre as prerrogativas institucionais e sobre as limitações jurídicas que resultam de nosso sistema constitucional, em matéria de investigação legislativa.

Tenho por **inquestionável**, Senhor Presidente, que a **unilateralidade** da investigação parlamentar — à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial — **não tem** o condão de **abolir** os direitos, de **derrogar** as garantias, de **suprimir** as liberdades ou de **conferir**, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos.

É por essa razão que, **embora amplos**, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito **não são** ilimitados e **nem** absolutos, **daí resultando**, consoante proclama a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal, que esses órgãos de investigação parlamentar **não podem** formular acusações e **nem** punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. **Paulo Brossard**), **nem** desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a **qualquer** indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. **Celso de Mello** — HC 79.244/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**), **nem** decretar a prisão de qualquer pessoa, **exceto** nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. **Celso de Mello** — RDA 199/205, Rel. Min. **Paulo Brossard**).

Tenho enfatizado, bem por isso, Senhor Presidente, em diversos votos proferidos nesta Corte, que **incumbe**, ao Poder Judiciário, **neutralizar** os abusos, **fazer cessar** o arbítrio, **exigir** respeito ao ordenamento positivo e **velar** pela integridade das garantias jurídicas — legais ou constitucionais — dos cidadãos e das pessoas em geral, dispensando-lhes **proteção** à sua liberdade e aos seus direitos, **observando-se**, desse modo, **diretriz** consagrada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A **exigência** de respeito aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional **não frustra** e **nem** impede o exercício pleno, **por qualquer CPI**, dos poderes investigatórios de que se acha investida.

Na realidade, a **observância** dos direitos e garantias constitui **fator de legitimação** da atividade estatal. Esse **dever de obediência** ao regime da lei se **impõe a todos** — magistrados, administradores e **legisladores**.

O poder **não** se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não** há lugar para o poder absoluto.

Ainda que em seu **próprio** domínio institucional, **nenhum** órgão estatal pode, legitimamente, pretender-se **superior** ou supor-se **fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

A **investigação parlamentar**, judicial ou administrativa de **qualquer** fato determinado, **por mais grave** que ele possa ser, **não prescinde** do respeito incondicional e necessário, por parte do órgão público dela incumbido, das **normas**, que, instituídas pelo ordenamento jurídico, **visam** a equacionar, no contexto do sistema constitucional, a situação de contínua **tensão dialética** que deriva do antagonismo histórico entre o poder do Estado (que **jamaís** deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que **não** poderão impor-se de forma absoluta).

É, portanto, na Constituição e nas leis — e **não** na **busca pragmática** de resultados, independentemente da **adequação** dos meios à disciplina **imposta** pela ordem

jurídica — que se **deverá** promover a solução do **justo** equilíbrio nas **relações de tensão** que emergem do estado de permanente conflito entre o princípio da autoridade e o valor da liberdade.

O que simplesmente se revela **intolerável** — e **não** tem sentido, por **divorciar-se** dos padrões ordinários de submissão à *rule of law* — é o argumento, **paradoxal, contraditório e inaceitável**, muitas vezes brandido pela **CPI/Narcotráfico**, de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis possa traduzir fator ou elemento de frustração da eficácia da investigação estatal.

Nem se diga, por isso mesmo, na perspectiva do caso em exame, que a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, configuraria intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais na esfera de atuação do Poder Legislativo.

Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo **não** traduzem e **nem** configuram situação de conflito institucional, **especialmente** porque, **acima** de qualquer dissídio, **situa-se a autoridade** da Constituição e das leis da República.

Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que **nenhum** dos Poderes da República está **acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado — **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou** no Poder Legislativo — é **imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial — que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis — **não** pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante** já proclamou o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, em **unânime** decisão:

“O controle jurisdicional de abusos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes.

— A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

— O Poder Judiciário, quando intervém para **assegurar** as franquias constitucionais e para **garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não** transgride o princípio da separação de poderes.

Desse modo, **não** se revela lícito afirmar, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.”
(MS 23.452/RJ, Rel. Min. **Celso de Mello**)

Não custa enfatizar, portanto, Senhor Presidente, que o inquérito parlamentar — que traduz expressivo instrumento de atuação legislativa — **não autoriza**, embora caracterizado pela nota da unilateralidade, o descumprimento da Constituição e das leis da República, por parte do órgão incumbido de sua realização.

Isso significa, portanto, que os atos de investigação promovidos por **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito **não podem** — e não devem — ser praticados à **margem** do sistema consagrado na Constituição e nas leis, **sob pena** de o procedimento instaurado pelo Poder Legislativo **deslegitimar-se**, política e juridicamente.

Daí a procedente **advertência** de José Alfredo de Oliveira Baracho (“Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 147, 1988, Forense) no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo “*tem limites na Constituição e nas leis (...)*” (grifei).

Se, no entanto, por alguma razão, os limites que **restringem**, juridicamente, o exercício das prerrogativas congressionais de investigação forem **indevidamente** ultrapassados, daí decorrendo **lesão** a direitos subjetivos, estar-se-á em face de típica **controvérsia de ordem jurídica**, restando afastada, em conseqüência, **qualquer** possibilidade de reconhecimento, no caso, de simples questão *interna corporis*.

Em uma palavra: o **abuso** de poderes, o **descumprimento** da Constituição e o **desrespeito** aos estatutos da República **excedem** os limites da controvérsia meramente interna e **expõem-se**, por isso mesmo, **ao controle jurisdicional pleno**, eis que o princípio da separação de poderes **não** deve constituir impedimento à intervenção do Poder Judiciário, quando em perspectiva a questão da tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, **historicamente**, desde o início da República, tem **sempre** enfatizado que o controle jurisdicional de **abusos** praticados por **qualquer** órgão do Estado **não ofende** o princípio da separação de poderes.

Quando estiver em questão, portanto, a **necessidade** de impor o **respeito** à ordem constitucional, a invocação do princípio da separação de poderes **não terá** a virtude **nem** de impedir o controle judicial e **nem** de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do **dever** de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério, **sempre erudito e irrepreensível**, de Pedro Lessa (“Do Poder Judiciário”, p. 65-66, 1915, Livraria Francisco Alves), *verbis*:

“Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, **que tem como limite um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia**, o Congresso elabora medidas e normas, que **escapam** à competência do poder judiciário. **Desde que ultrapassa a circunferência**, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica.” (grifei)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal **jamais tolerou** que a invocação da natureza política dos atos emanados das Casas legislativas pudesse constituir — **naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros** — um **ilegítimo** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários.

Não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo — e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar —, o desenvolvimento do inquérito parlamentar instaurado por qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional **rege-se** por normas, que, **visando a coibir eventuais excessos**, impõem **insuperáveis** limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se deve desconhecer que a Comissão Parlamentar de Inquérito — qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração — **não pode exce-**

der, sob pena de incidir em abuso de poder, os **parâmetros** que **delimitam**, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigatórios.

Isso significa, portanto, que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não têm** mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República.

Torna-se **essencial** reconhecer, desse modo, que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, **precisamente** porque **não** são absolutos, **sofrem** as restrições impostas pela Constituição da República e **encontram** limite nos direitos fundamentais do cidadão, que **só** podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer.

É preciso, pois, Senhor Presidente, insistir na **advertência** — já formulada pelo **Plenário** desta Suprema Corte (MS 23.452/RJ, Rel. Min. **Celso de Mello**) — de que a função de investigar **não** pode reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O **inquérito parlamentar**, por isso mesmo, **não** pode transformar-se em instrumento de prepotência e **nem** converter-se em meio de transgressão ao regime da lei.

Os fins **não** justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos que **não podem** e **não devem** ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, **quando** investigam, processam ou julgam, **não** estão exonerados do dever de respeitarem os **estritos** limites da lei e da Constituição, **por mais graves** que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal (**inquérito parlamentar**, investigação policial ou processo judicial).

Assentadas tais premissas, e **examinando** a controvérsia mandamental, **entendo**, Senhor Presidente, que o eminente Relator — tendo por **inteiramente** aplicável ao caso em exame o postulado constitucional da reserva de jurisdição — **bem resolveu**, em voto incensurável, a questão de direito ora em julgamento.

Ninguém ignora que o Estatuto da Advocacia — **considerada** a essencialidade das cláusulas que **protegem** a liberdade de defesa e que **resguardam** o sigilo profissional — **garante**, ao Advogado, “a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado (...)” (Lei n. 8.906/94, art. 7º, II).

É certo que essa garantia de inviolabilidade **não se reveste** de caráter absoluto, pois — consoante **averte Orlando de Assis Corrêa** (“Comentários ao Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil—OAB”, p. 48, item n. 37, 1995, AIDE) — “(...) *havendo mandado de busca e apreensão assinado por magistrado, o escritório e seus arquivos podem ser vasculhados*” (grifei).

Impõe-se registrar, desse modo, conforme enfatiza esse autor, que “A busca e apreensão, em qualquer caso, **só pode ser autorizada por magistrado; nenhuma outra autoridade, de que hierarquia for, tem poderes para autorizá-la**” (grifei).

Esse entendimento é **também** perfilhado, **dentre outros**, por Elias Farah (“Caminhos Tortuosos da Advocacia”, p. 252, item n. 78, 1999, LTr), Dione Prado Stamato (“A Inviolabilidade do Domicílio do Advogado”, in “Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo”, vol. 9/121-128) e Ruy de Azevedo Sodré (“A Ética Profissional e o Estatuto do Advogado”, p. 402-408, 3ª ed., 1975, LTr), cujo magistério — sempre destacando a **relação de confidencialidade** entre o Advogado e o seu cliente (segredo profissional) e a **essencialidade** da liberdade de defesa — **ressalta o significado transcendente** da garantia da inviolabilidade, ressalvada, **unicamente**, a hipótese de busca e apreensão, desde que determinada **por magistrado**.

A **razão** dessa garantia, bem assim daquela que busca conferir inviolabilidade ao Advogado, foi claramente exposta por José Roberto Batochio (“A Inviolabilidade do

Advogado em Face da Constituição de 1988, in RT 688/401-407, 406): “*O destinatário da franquia da inviolabilidade profissional é o cidadão, titular dos direitos patrocinados, não o advogado, mero intermediário*” (grifei).

A exigência de mandato judicial, para efeito de execução da medida extraordinária de busca e apreensão em escritório de Advocacia, vincula-se ao princípio constitucional da reserva de jurisdição.

Esse postulado — que se destina a proteger valores essenciais resguardados pela própria Constituição — representa inquestionável fator de limitação jurídica aos poderes de investigação de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito.

Na perspectiva desse princípio constitucional, e não obstante a amplitude da competência investigatória da CPI, entendo não se revelar lícito a qualquer órgão parlamentar de investigação a prática de atos sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição, vale dizer, a prática de atos cuja efetivação a Constituição Federal atribuiu, com absoluta exclusividade, aos membros do Poder Judiciário.

O postulado da reserva constitucional de jurisdição — consoante assinala a doutrina (J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) — importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, mesmo que se trate daqueles a quem tenha sido atribuído o exercício de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello).

Isso significa — considerada a cláusula de primazia judiciária que encontra fundamento no próprio texto da Constituição — que esta exige, para a legítima efetivação de determinados atos, notadamente daqueles que implicam restrição a direitos, que sejam eles ordenados apenas por magistrados.

Daí a corretíssima observação feita por Luiz Flávio Gomes e por Cássio Juvenal Faria, que, a propósito da extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, expendem preciso magistério:

“São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). E sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo fla-

grante (CF, art. 5º, inc. LXI); a **busca domiciliar** (CF, art. 5º, inc. X) e a **interceptação** ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) **impedir**, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) **não confundir** ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI **não pode** adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país.”

Cabe enfatizar, por necessário, na linha desse entendimento, que o **princípio da reserva de jurisdição** — mais do que simples formulação de ordem doutrinária — **representa**, na concreção do seu alcance, um expressivo **instrumento de proteção** das pessoas em geral **contra** as ações eventualmente arbitrárias do Poder Público, **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se projete a atividade estatal.

Dá a **correta** advertência, **fundada** no magistério da doutrina (**Paulo Castro Rangel**, “Reserva de Jurisdição — Sentido Dogmático e Sentido Jurisprudencial”, p. 63, Universidade Católica Portuguesa Editora, 1997, Porto), que acentua o relevo político-jurídico do **postulado da reserva constitucional de jurisdição**:

“Com a noção de **reserva absoluta** queremos aludir àquelas matérias **em que os tribunais têm de ter não apenas a última palavra, mas logo a primeira palavra**. Isto é — e como diz **Gomes Canotilho** — em que existe um verdadeiro **monopólio de juiz**, que **impede**, de todo em todo, o exercício dessa função **por parte de outras** autoridades — administrativas, **legislativas**, judiciais/não jurisdicionais — mesmo que das decisões destas últimas possa haver recurso para um juiz.

(...)

Não restam dúvidas de que o **juiz terá a primeira e a última palavra naquele conjunto de situações especificamente previstas em preceitos de Constituição** e que formam aquilo a que chamamos uma **reserva absoluta especificada de jurisdição**.” (grifei)

É por essa razão, Senhor Presidente, que entendo **falecer** competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, **não** só para decretar a prisão cautelar de qualquer pessoa — como **já decidiu** o Plenário desta Suprema Corte, **certamente** em consideração à cláusula da reserva de jurisdição (**RDA 199/205**, Rel. Min. **Paulo Brossard**) —, como, **também**, para ordenar, por autoridade própria, **buscas domiciliares**, eis que a autorização para ingresso em domicílio alheio **depende**, durante o dia, **além** das demais hipóteses previstas no artigo 5º, XI da Constituição, de **determinação judicial**, o que significa achar-se, a prática do **gravíssimo** ato de impor a quebra da inviolabilidade domiciliar, inteiramente **sujeita** ao postulado constitucional da reserva de jurisdição.

A medida ora impugnada na presente sede mandamental — **busca domiciliar** ordenada por comissão parlamentar de inquérito, em escritório de Advocacia — **sofre** as restrições derivadas do princípio constitucional da reserva de jurisdição, **precisamente** porque se revela **amplo**, em nosso sistema jurídico, o conceito normativo de “*casa*”.

Como se sabe, a **proteção constitucional ao domicílio** emerge, com inquestionável nitidez, da regra inscrita no **art. 5º, XI da Carta Política**, que proclama, em norma revestida do mais elevado grau de positividade jurídica, que “*a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial*” (grifei).

A Carta Federal, pois, em cláusula que tornou juridicamente mais intenso o **coeficiente de tutela** dessa particular esfera de liberdade individual, assegurou, **em benefício de todos**, a prerrogativa da inviolabilidade domiciliar. Sendo assim, **ninguém, especialmente a autoridade pública**, pode penetrar em casa alheia, **exceto (a)** nas hipóteses **taxativamente** previstas no texto constitucional **ou (b) com** o consentimento de seu morador, que se qualifica, para efeito de ingresso de terceiros no recinto doméstico, como **o único titular** do respectivo direito de inclusão e de exclusão.

Impõe-se destacar, por necessário, que **o conceito de “casa”**, para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, **reveste-se de caráter amplo**, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, **(a)** qualquer compartimento habitado, **(b)** qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e **(c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade**.

Esse **amplo** sentido conceitual da noção jurídica de **“casa”** revela-se plenamente consentâneo com a **exigência** constitucional de **proteção** à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional (RT 214/409 — RT 277/576 — RT 467/385 — RT 635/341).

É por essa razão que a doutrina — e também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 162/4, item n. 1.1, Rel. Min. Ilmar Galvão) — ao destacar o caráter abrangente desse conceito jurídico, **adverte** que o princípio da inviolabilidade domiciliar **estende-se** ao espaço privado **em que alguém exerce**, com exclusão de terceiros, **qualquer atividade de índole profissional** (Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo V/187, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; José Cretella Júnior, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. I/261, item n. 150, 1989, Forense Universitária; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/82, 1989, Saraiva; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/36-37, 1990, Saraiva; Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. III/91, 1948, Freitas Bastos; Dinorá Adelaide Musetti Grotti, “Inviolabilidade do Domicílio na Constituição”, págs. 70-78, 1993, Malheiros, v.g.):

“*Garantia Constitucional da Inviolabilidade Domiciliar (CF, Art. 5º, XI). Consultório profissional de cirurgião-dentista. Espaço privado sujeito à proteção constitucional (CP, art. 150, § 4º, III). Necessidade de mandado judicial para efeito de ingresso dos agentes públicos. Jurisprudência. Doutrina.*

— **Para os fins** da proteção constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Carta Política, o conceito normativo de **“casa”** revela-se abrangente e, **por estender-se** a qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade (CP, art. 150, § 4º, III), **compreende** os consultórios profissionais dos cirurgiões-dentistas.

— **Nenhum** agente público pode ingressar **no recinto** de consultório odontológico, **reservado** ao exercício da atividade profissional de cirurgião-dentista, **sem** consentimento deste, **exceto** nas situações **taxativamente** previstas na Constituição (art. 5º, XI).

A **imprescindibilidade** da exibição de **mandado judicial** revelar-se-á providência inafastável, **sempre** que houver necessidade, **durante o período diurno**, de proceder-se, **no interior** do consultório odontológico, a qualquer tipo de perícia **ou** à apreensão de quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público, **sob pena** de absoluta **ineficácia jurídica** da diligência probatória que vier a ser executada em tal local.”

(RE 251.445/GO, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 3-8-2000)

É o que ocorre, por exemplo, como **precedentemente** já enfatizado, com os **Advogados** — condição profissional **ostentada** pelo ora impetrante —, a quem assiste a prerrogativa de “**ter respeitada**, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a **inviolabilidade** de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada **por magistrado (...)**” (Lei nº 8.906/94, art. 7º, II).

Sendo assim, **nem** a Polícia Judiciária, **nem** o Ministério Público, **nem** a administração tributária e **nem** a Comissão Parlamentar de Inquérito **ou** seus representantes, agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, e **sem ordem judicial**, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. Esse comportamento estatal representará **inaceitável** afronta a um direito essencial assegurado a **qualquer** pessoa, no âmbito de seu espaço privado, pela Constituição da República.

Conclui-se, desse modo, Senhor Presidente, que, **tratando-se de escritório de Advocacia**, impõe-se, para efeito de execução de medidas de busca e apreensão, que sejam estas **previamente** autorizadas **por decisão judicial**, em face do que **dispõe** a Lei n 8.906/94 (art. 7º, II), **c/c** a Constituição da República (art. 5º, XI), pois **prevalece**, inteiramente, nessa matéria, **o postulado constitucional da reserva de jurisdição**.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, **acompanho** o duto voto do eminente Relator e, em conseqüência, **concedo** o mandado de segurança ora impetrado, por entender **abusiva** e **inconstitucional** a medida de **busca domiciliar** ordenada pela CPI/Narcotráfico.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, no Mandado de Segurança 23.452, já assumira compromisso, em matéria de busca e apreensão, com a reserva de jurisdição, com a “*reserva da primeira palavra*” ao Poder Judiciário. O cuidar-se de escritório de advocacia apenas reforça dita reserva.

Acompanho o voto do eminente Ministro Relator, subscrevendo, ademais, as douts considerações do eminente Ministro Celso de Mello.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, tenho certas hesitações a esse respeito em face dos termos da Constituição.

Por isso, sem me comprometer integralmente com a tese, acompanho, neste caso, o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente): Srs. Ministros, também sustento que, nos casos em que a Constituição reserva à autoridade judicial a prática de certos atos, ocorre a hipótese que Gomes Canotilho denomina de reserva constitucional de jurisdição. É o caso. Tem-se, aqui, busca e apreensão em escritório de advocacia. Ocorre, no caso, portanto, a reserva constitucional de jurisdição inscrita no inciso XI do art. 5º da Constituição.

Com essas breves considerações, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 23.642/DF — Relator: Ministro Néri da Silveira. Impetrante: Artur Eugênio Mathias (Advogado: Caio Carneiro Campos). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 29 de novembro de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.652 — DF

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: José Aleksandro da Silva — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo adequadamente fundamentada — Ato praticado em substituição a anterior quebra de sigilo que havia sido decretada sem qualquer fundamentação — Possibilidade — Existência simultânea de procedimentos penais em curso, instaurados contra o impetrante — Circunstância que não impede a instauração da pertinente investigação parlamentar sobre fatos conexos aos eventos delituosos — Referência à suposta atuação de organizações criminosas no estado do Acre, que seriam responsáveis pela prática de atos caracterizadores de uma temível macrodelinquência (Tráfico de entorpecentes, lavagem de dinheiro, fraude, corrupção, eliminação física de pessoas, roubo de automóveis, caminhões e cargas) — Alegação do impetrante de que inexistiria conexão entre os ilícitos penais e o objeto principal da investigação parlamentar — Afirmação desprovida de liquidez — Mandado de Segurança Indeferido.

A Quebra fundamentada do sigilo inclui-se na esfera de competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito.

— A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa *pode* ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação *adequadamente* fundamentada e na qual indique, com apoio em base empírica idônea, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. *Precedente: MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno).*

Princípio constitucional da reserva de jurisdição e quebra de sigilo por determinação da CPI.

— O princípio constitucional da reserva de jurisdição — que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) — *não se estende ao*

tema da quebra de sigilo, *pois*, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas.

Autonomia da Investigação Parlamentar.

— O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que *permite* à Comissão legislativa — sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, *eventualmente*, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. *Doutrina. Precedente: MS 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno).*

O Processo Mandamental não comporta dilação probatória.

— O processo de mandado de segurança qualifica-se como processo documental, em cujo âmbito *não se admite* dilação probatória, pois a *liquidez* dos fatos, para evidenciar-se de maneira incontestável, *exige* prova pré-constituída, circunstância essa que afasta a discussão de matéria fática fundada em simples conjecturas ou em meras suposições ou inferências.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, **indeferir** o mandado de segurança.

Brasília, 22 de novembro de 2000 — Carlos Velloso, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandado de segurança, que, impetrado contra a CPI/Narcotráfico, tem por objetivo **neutralizar** os efeitos decorrentes da quebra do sigilo pertinente aos registros bancários, fiscais e telefônicos do autor do presente *writ* mandamental, **ordenando-se**, a esse órgão de investigação parlamentar, que **restitua** todas as informações por ele recebidas com fundamento no referido ato de quebra do sigilo, “*para que sejam devolvidas aos seus lugares de origem, ou permaneçam lacradas nestes autos*”, **determinando-se**, ainda, ao órgão ora apontado como coator, **que se abstenha** de utilizar “*qualquer desses dados em qualquer procedimento, inclusive relatórios (...)*” (fls. 32/33).

A pretensão mandamental do ora impetrante **apoiar-se** nos seguintes fundamentos: (a) necessidade de neutralizar-se comportamento alegadamente ilegítimo de CPI/Narcotráfico, que, ao revogar ato impugnado em anterior mandado de segurança, teria frustrado os efeitos positivos decorrentes de medidas liminares concedidas em favor do impetrante e de seu cônjuge, pois — segundo sustenta o autor desse *writ* constitucional — o órgão ora apontado como coator teria agido “*com o ostensivo intuito de burlar a eficácia das decisões antes mencionadas*” (fls. 3/9); (b) ilegalidade da motivação do ato ora questionado (quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal), por

alegada ocorrência de desvio de função, eis que as razões subjacentes à medida impugnada nesta sede mandamental **não guardariam** pertinência com o fato determinado que legitimou a instauração da CPI/Narcotráfico (fls. 9/12); e (c) ausência de fundamentação que justificasse, de maneira adequada, a decretação da quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal, caracterizando, a quebra imotivada, um claro ato de ofensa ao princípio da proporcionalidade (fls. 12/30).

A CPI/Narcotráfico **deixou** de prestar as informações que lhe foram solicitadas (fls. 169 e 173).

O pedido de medida liminar foi por mim **indeferido**, por entender **inocorrente** a alegada existência de vício que afetaria a deliberação da CPI/Narcotráfico, objeto de impugnação na presente sede mandamental (fl. 187).

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, ao opinar pelo **indeferimento** deste *writ* constitucional, assim sumariou e apreciou a presente impetração (fls. 189/193):

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por José Aleksandro da Silva, contra ato que determinou a quebra dos seus sigilos fiscal, bancário e telefônico, praticado pelos Excelentíssimos Senhores membros da Comissão Parlamentar de Inquérito criada por ato da Presidência da Câmara dos Deputados aos 13 de abril de 1999, destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico no Brasil, ora em processamento na Câmara Federal, indicando como autoridade coatora o Presidente daquela Comissão, Deputado Federal Magno Malta.

O impetrante, em síntese, argumenta que as comissões parlamentares de inquérito não têm poder para ordenar a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico; e que o ato ora atacado é nulo, mesmo admitindo a possibilidade de a referida CPI praticá-lo, pois não foi ele fundamentado, como determina o art. 93, inciso IX, da Carta Magna, que deve ser observado pelas comissões parlamentares de inquérito quando do exercício dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 58, § 3º, da Constituição Federal).

O eminente Ministro Relator indeferiu o requerimento de medida liminar ao entender que ‘ao contrário da situação exposta no MS 23.549/DF, de que fui Relator — e em cujo âmbito deferi pedido de medida liminar então formulado pelo ora impetrante —, parece-me, em juízo estritamente delibatório, que não se registraria, na presente causa, a alegada ocorrência de vício que afetaria a validade da deliberação tomada pela CPI/Narcotráfico, objeto de impugnação nesta sede mandamental. Sendo assim, indefiro o pedido de medida liminar’ (fl. 187).

A questão a ser enfrentada no mérito deste *mandamus* pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para determinar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico sem a devida fundamentação? A resposta, parece-me, deve ser positiva.

Dessa forma, os sigilos fiscal, bancário e telefônico encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm ‘poderes de investigação próprios das autoridade judiciais’.

O entendimento sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito acima exposto é também o adotado por **Luiz Flávio Gomes** e **Cássio Juvenal Faria**, que escreveram:

‘São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessária; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abrangendo-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI); e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir ‘poderes de investigação de juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens e ou mesmo a proibição de se afastar do país’ (*apud* Ministro Celso de Mello, decisão liminar proferida nos autos do MS n. 23.452-RJ, DJ de 8/6/99).’

Nesse sentido, o *Plenário* do Supremo Tribunal Federal, em 16-9-99, concedeu a ordem no *Mandado de Segurança* n. 23.452-1, cujo relator foi o eminente Ministro Celso de Mello, o qual restou assim ementado:

‘Comissão Parlamentar de Inquérito — Poderes de Investigação (CF, art. 58, § 3º) — Limitações Constitucionais — Legitimidade do Controle Jurisdicional — Possibilidade de a CPI ordenar, por autoridade própria, a quebra dos sigilos bancários, fiscal e telefônico — Necessidade de fundamentação do ato deliberativo — Deliberação da CPI que, sem fundamentação, ordenou medidas de restrição a direitos — Mandado de segurança deferido.’

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, como derivação dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem ‘todas as decisões, sob pena de nulidade’. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentares as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Verifica-se, pois, que na hipótese ora examinada o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico foi devidamente fundamentado conforme depreende-se do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico às fls. 106/108, restando assim atendidos, pela autoridade própria, todos os requisitos legais para que o impetrante tivesse a inviolabilidade de sua vida privada afastada.

Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela denegação do presente mandado de segurança.” (Grifei)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal entende **prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a ser declaradas **extintas**, em virtude da **conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final (**MS 21.872/DF**, Rel. Min. Néri da Silveira — **HC 79.244/DF**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, v.g.):

“Mandado de Segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito extinta pela conclusão dos seus trabalhos. Perda do objeto.

Declara-se **prejudicado**, em face da perda do objeto, o mandado de segurança impetrado contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito **que veio a ser extinta** pela conclusão dos seus trabalhos. **Precedentes.**

Mandado de segurança julgado **prejudicado.”**

(**MS 23.465/DF**, Rel. Min. **Maurício Corrêa**)

“Mandado de Segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito. Extinção. Perda superveniente de objeto.

— A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal entende **prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a ser declaradas **extintas**, em virtude da **conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. **Precedentes.”** (**MS 23.491/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello**)

No caso, ainda não se verificou a aprovação final do relatório geral a ser apreciado pela CPI/Narcotráfico, razão pela qual **subsiste** íntegro o objeto da presente ação de mandado de segurança.

Passo, em consequência, a apreciar este *writ* constitucional.

Trata-se de mandado de segurança, que, impetrado contra a CPI/Narcotráfico, tem por objetivo **neutralizar** os efeitos decorrentes da quebra do sigilo pertinente aos registros bancários, fiscais e telefônicos do autor do presente *writ* mandamental, **ordenando-se**, a esse órgão de investigação parlamentar, que **restitua** todas as informações por ele recebidas com fundamento no referido ato de quebra do sigilo, “*para que sejam devolvidas aos seus lugares de origem, ou permaneçam lacradas nestes autos*”, **de-**

terminando-se, ainda, ao órgão ora apontado como coator, **que se abstenha** de utilizar “*qualquer desses dados em qualquer procedimento, inclusive relatórios (...)*” (fl. 32/33).

O impetrante, **ao iniciar** a sua impugnação mandamental, **censura** o comportamento da CPI/Narcotráfico, **pelo fato** de esse órgão de investigação parlamentar haver formalmente revogado deliberação anterior, objeto do **MS 23.549/DF**, de que fui Relator, na qual ordenara a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do autor da presente ação de mandado de segurança.

Alega-se que esse gesto da CPI/Narcotráfico teve o intuito ostensivo de burlar a eficácia da decisão, que, **naquele** processo mandamental, havia determinado a suspensão cautelar do ato de quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do ora impetrante.

Entendo que, na matéria em referência, **não** assiste razão ao autor do presente *writ* mandamental.

É que o ato da CPI/Narcotráfico, que importou em revogação de sua deliberação anteriormente impugnada em sede mandamental, **deveu-se** à circunstância de que o órgão de investigação parlamentar reconheceu, ante a ausência de qualquer fundamentação, a invalidade da quebra de sigilo determinada com relação ao ora impetrante.

Cabe registrar, neste ponto, que o órgão ora apontado como coator **comunicou** ao Supremo Tribunal Federal que **havia revogado**, formalmente, a deliberação impugnada no **MS 23.549/DF**, de que fui Relator, tornando sem efeito, desse modo, a resolução de que decorrera a decretação de quebra dos sigilos telefônico, fiscal e bancário do ora impetrante.

A **supressão**, por iniciativa da própria CPI/Narcotráfico, do ato questionado pela parte impetrante constituiu **fato superveniente**, revestido de caráter juridicamente relevante.

A **superveniência** daquele fato novo gerou a **prejudicialidade** da ação mandamental, motivo pelo qual **declarei** extinto o respectivo processo, **sem** julgamento do mérito, **casando**, em consequência, por **não** mais se justificar, a medida liminar então deferida.

Vê-se, portanto, que, **longe** de pretender frustrar a ação judicial, comprometendo a eficácia das decisões emanadas desta Corte, **a CPI/Narcotráfico** — tendo presente a **necessidade de fundamentar** a decretação da quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal e **considerando** que descumprira essa obrigação quanto ao ora impetrante — **optou** pela via legítima da revogação e supressão do próprio ato **então** impugnado em sede mandamental, **o que tornou possível**, por razões de ordem estritamente formal, a **extinção**, sem julgamento de mérito, do processo de mandado de segurança, com apoio em fato superveniente e juridicamente relevante.

Entendo, portanto, **ao contrário** do que sustenta o ora impetrante, que a CPI/Narcotráfico **não agiu**, no ponto, com abuso de poder.

O inconformismo do ora impetrante resulta do fato de que ele, **paradoxalmente**, pretendia ver preservado o ato que acimava de ilícito e arbitrário, e contra o qual se insurgira, por isso mesmo, em sede mandamental.

Na realidade, a CPI/Narcotráfico, precisamente **por revelar** a percepção de que o ato que anteriormente praticara **não** se mostrava juridicamente válido, por **destituído** de qualquer fundamentação, **veio** a revogá-lo, para, em seguida, praticar outro que se ajustasse, em tema de quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal, aos parâmetros fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O impetrante, de outro lado, buscando **invalidar** a **nova** decisão que decretou a quebra do sigilo de seus registros bancários, telefônicos e fiscais, **alega** que o fato

determinado que justificou a instauração da CPI/Narcotráfico **não** se identifica e **nem** guarda conexão com as razões subjacentes ao ato questionado na presente sede mandamental.

Afirma-se, nesta ação de mandado de segurança, que o **alegado** desvio de recursos públicos pertencentes à Câmara Municipal de Rio Branco, capital do Estado do Acre, em que **estaria** envolvido o ora impetrante, **quando** membro daquela Casa legislativa, **não teria** qualquer relação com o objeto do inquérito parlamentar instaurado, pela Câmara dos Deputados, para investigar o narcotráfico e as suas ramificações no Brasil.

É por essa razão que o ora impetrante **sustenta** haver ocorrido “*evidente desvio de finalidade da CPI na presente episódio*”, **pois** o órgão de investigação parlamentar, “*fugindo de suas atribuições impostas pela Constituição Federal, pelo Regimento Interno e pelo Ato de sua criação — o de investigar fato certo: o avanço da impunidade do narcotráfico — enveredou por trilha incerta*” (fl. 11), especialmente porque o autor do presente writ mandamental “*não possui nenhuma, mas nenhuma mesmo, ligação com o narcotráfico (...)*” (fl. 11).

Também neste ponto, Senhor Presidente, entendo **não assistir** razão ao ora impetrante, **pois os vários depoimentos** colhidos pela CPI/Narcotráfico e **os documentos** por ela obtidos **demonstram** a existência, em nosso País, de uma vasta organização criminosa, responsável pela prática de atos caracterizadores de uma temível **macrodelinqüência**, disseminada por diversas unidades da Federação, **alcançando**, inclusive, o Estado do Acre, por muitos apontado como ponto de conexão do tráfico internacional de entorpecentes.

Essa poderosíssima organização criminosa, com ramificações em diversos setores sociais e domínios institucionais da vida nacional, infiltrou-se — **segundo** atestam informações obtidas pela CPI/Narcotráfico — no próprio aparelho de Estado, **tornando necessário investigar**, por isso mesmo, **todos aqueles**, que, suspeitos de ação criminosa, **possam** estar envolvidos, direta ou indiretamente, **com** o tráfico de entorpecentes, **com** a lavagem de dinheiro obtido com esse comércio ilícito e **com** outros atos delituosos, como o desvio de verbas, a fraude, a corrupção, a ameaça, a eliminação física de pessoas em geral e o roubo de automóveis, caminhões e cargas.

Cabe referir, neste ponto, que a existência de procedimentos penais instaurados contra o ora impetrante, presentemente em curso perante o Supremo Tribunal Federal (**Inq 1.566**, **Inq 1.567** e **Inq 1.613**), **não tem**, só por si, o condão de inibir a atividade investigatória da CPI, **se esta**, agindo nos **estritos limites** delineados pelo fato motivador de sua constituição, busca estabelecer eventual **conexão** entre os eventos delituosos referidos em tais inquéritos e a suposta participação do autor deste writ na alegada prática de atos relacionados ao narcotráfico, objeto **específico** do inquérito parlamentar instaurado no âmbito da Câmara dos Deputados.

Não se pode deixar de ter presente, neste ponto, na linha de **decisão plenária** proferida pelo Supremo Tribunal Federal (**MS 23.639/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello**), que o **inquérito parlamentar**, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional **revestido** de autonomia e **dotado** de finalidade própria, circunstância esta que **permite** à Comissão legislativa — **sempre respeitados** os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e **observados** os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, **ainda** que esta possa incidir, **eventualmente**, sobre **aspectos** referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais **ou** a processos judiciais que **guardem** conexão com o evento objeto da apuração congressional.

Esse tem sido o entendimento manifestado por eminentes autores (**João de Oliveira Filho**, “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, in Revista Forense, vol.

151/9-22, 13; Alcino Pinto Falcão, “Comissões Parlamentares de Inquérito — Seus Poderes Limitados — Relações com a Justiça — Testemunhas”, in Revista Forense, vol. 185/397-399, item n. 4, v.g.):

“Em virtude da natureza da investigação parlamentar, *nada impede*, entre nós, que ela se realize *paralelamente* com o inquérito policial ou o processo judiciário.”

(Nelson de Souza Sampaio, “Do Inquérito Parlamentar”, p. 45/46, 1964, Fundação Getúlio Vargas — grifei)

Impende advertir, no entanto — embora **não seja** o caso destes autos — que só **não** se revestiria de legitimidade jurídico-constitucional o inquérito parlamentar que fosse instaurado com a **exclusiva** finalidade de apurar práticas delituosas **destituídas** de qualquer conexão com os fatos determinados que motivaram a realização da investigação legislativa por parte das Casas do Congresso Nacional.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, deixou claramente delineados os **limites constitucionais** da competência e da ação investigatória da Comissão Parlamentar de Inquérito, **enfatizando** que esse órgão do Poder Legislativo “*Não se destina a apurar crimes nem a puni-los*” (RDA 199/205, 206), pois, em nosso sistema jurídico, as atribuições de Polícia Judiciária e o exercício do poder de punir em matéria criminal **pertencem**, respectivamente, aos Poderes Executivo e Judiciário.

Daí o magistério doutrinário que **também** assinala **não** se revelar possível a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, quando organizada com o objetivo **único** de investigar ilícitos penais, **exceto** se a indagação probatória sobre os atos delituosos tornar-se **indispensável**, como no caso, ao esclarecimento e à apuração dos **fatos determinados** que motivaram a instauração do inquérito parlamentar (José Luiz Mônaco da Silva, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 34-35, 1999, Ícone; João de Oliveira Filho, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, in Revista Forense, vol. 151/9-22, 12-13; Rogério Lauria Tucci, “Comissão Parlamentar de Inquérito (Atuação — Competência — Caráter investigatório)”, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 6/171-185, 180; Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira de 1946”, vol. 2/80, item n. 315, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos).

Mostra-se pertinente **relembrar**, neste ponto, a lição autorizada de Celso Ribeiro Bastos (“Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 4, tomo I/276, 1995, Saraiva), que, em precisa análise dessa questão, expende as seguintes considerações:

“(…) não se pode descartar a possibilidade de, no curso das investigações, surgirem elementos comprometedores da idoneidade de determinadas pessoas físicas ou jurídicas. Contudo, a investigação da responsabilidade dessas pessoas está fora da competência da CPI. *Os eventuais ilícitos existentes só são relevantes* na medida em que possam colaborar para a evidenciação de algum fato sobre o qual quer-se emitir algum juízo de valor para possibilitar exatamente a formulação de diretrizes políticas que orientem a atuação do Legislativo e do Poder Público em geral. Portanto, o direito de perquirir esbarra tanto no direito à intimidade, que é um direito fundamental, como nos direitos fundamentais em geral. A ação fiscalizatória das CPIs tem que ser exercida com observância dos direitos fundamentais. Submeter pessoas ou entes às atividades destes órgãos que funcionam inquisitorialmente seria regredir para uma fase anterior à do estado de direito.” (Grifei)

A investigação parlamentar sobre o ora impetrante, **no entanto**, justifica-se, **plenamente**, em face da conexão que **existiria** entre o objeto do inquérito promovido pela CPI/Narcotráfico e o alegado envolvimento do autor do *writ* mandamental em **supostas** práticas delituosas objeto dos Inquéritos ora em curso perante o Supremo Tribunal Federal.

O que **não** se pode pretender em sede mandamental, no entanto, é promover discussão, nos termos em que suscitada pelo ora impetrante, de que **inexistiria** qualquer conexão entre as alegadas práticas delituosas que lhe foram atribuídas (**Inq 1.566**, **Inq 1.567** e **Inq 1.613**) e o objeto principal do inquérito parlamentar conduzido pela CPI/Narcotráfico.

Embora desnecessário, **não custa enfatizar** — considerados os argumentos expostos pelo ora impetrante — que o processo de mandado de segurança qualifica-se como processo documental, em cujo âmbito **não** se admite dilação probatória, pois a **liquidez** dos fatos, para evidenciar-se de maneira incontestável, **exige** prova pré-constituída, circunstância essa que afasta a discussão de matéria fática fundada em simples conjecturas ou em meras suposições ou inferências.

O ora impetrante, de outro lado, **alegando** ofensa ao princípio da proporcionalidade, **busca** invalidar o ato ora impugnado, **sustentando** que a deliberação da CPI/Narcotráfico — que decretou a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal — mostra-se **arbitrária** e **destituída** de fundamentação pertinente, o que constituiria causa geradora de sua absoluta nulidade.

Entendo, uma vez mais, Senhor Presidente, que o impetrante **não tem razão** na objeção que ora deduz contra a quebra do sigilo de seus registros bancários, fiscais e telefônicos.

A **leitura** das peças existentes neste processo mandamental evidencia que se revestem de idoneidade os fundamentos, que, veiculados nos debates travados no âmbito da CPI/Narcotráfico, **põem** em evidência a **necessidade** de **romper o sigilo** dos registros bancários, telefônicos e fiscais do ora impetrante, a quem se atribuiu — **bem ou mal** — o **suposto** envolvimento em práticas delituosas graves, **aleadamente** associadas à atuação de grupos criminosos organizados no Estado do Acre, em **aparente** conexão — **passível**, por isso mesmo, de ampla investigação — **com operações ilícitas** desenvolvidas no contexto fático em apuração pelo inquérito parlamentar.

Destacou-se, na própria audiência pública realizada pela CPI/Narcotráfico, em 22-2-2000, na qual se deliberou a quebra do sigilo ora questionado, que o impetrante **seria** o autor intelectual de “*três tramas para matar o Governador Jorge Viana (...)*” (**fl. 49**), cuja atuação local, no combate ao narcotráfico, é notoriamente conhecida, **enfatizando-se**, ainda, que — não obstante a prisão do ex-Deputado Hildebrando Paschoal, de quem o **hoje** Deputado José Aleksandro da Silva **foi** suplente — **há necessidade** de resolver-se a **gravíssima** questão gerada pela suposta existência de um braço do crime organizado no Estado do Acre (**fl. 48 v.**).

Na realidade, Senhor Presidente, a **motivação**, que, identificada nas **diversas** intervenções verbais dos membros da CPI/Narcotráfico, registradas, em momentos sucessivos, na audiência pública em que se decidiu, **com base em tal fundamentação**, ordenar a quebra do sigilo ora impugnada nesta sede mandamental, **apóia-se** em circunstâncias por mim ressaltadas em passagem anterior deste voto.

Além do suposto envolvimento do ora impetrante em plano destinado a matar o Governador Jorge Viana, que tem desenvolvido esforços intensos contra o narcotráfico no Estado do Acre — denúncia essa que foi feita pelo Senador Tião Viana perante a CPI/Narcotráfico (**fl. 49**) —, **cabe enfatizar**, como já assinalado em **passagem anterior** deste voto, que os **vários** depoimentos colhidos pela CPI/Narcotráfico e os documentos por ela obtidos **demonstram** a existência, em nosso País, de uma vasta organização criminosa, responsável pela prática de atos caracterizadores de uma **temível macrodelinqüência**, disseminada por diversas unidades da Federação, **alcançando**, inclusive, como **precedentemente** pude observar, o Estado do Acre, por muitos apontado como ponto de conexão do tráfico internacional de entorpecentes.

Essa **organização criminosa**, com ramificações em diversos setores sociais e político-institucionais da vida nacional, **ter-se-ia** infiltrado — consoante registram informações prestadas à CPI/Narcotráfico — no próprio aparelho estatal, circunstância essa que torna efetivamente **necessário** investigar aqueles que **possam** estar envolvidos, direta ou indiretamente, com o tráfico de entorpecentes, com a lavagem de dinheiro obtido com esse comércio ilícito e com outros atos delituosos, como o desvio de verbas, a fraude, a corrupção, a ameaça, a eliminação física de pessoas em geral e o roubo de automóveis, caminhões e cargas.

Essas **razões**, associadas ao **alegado** envolvimento do ora impetrante **com** atos de improbidade administrativa, **com** a prática de fraude, **com** o desvio de recursos públicos e **com** a **suposta** determinação para matar o ex-Secretário de Finanças de Rio Branco/AC, Valterlúcio Bessa Campelo (fl. 106 v.) — atividades essas que, eventualmente, **poderiam** ter conexão com a organização criminosa responsável por operações de narcotráfico no Estado do Acre —, **levaram** o órgão ora apontado como coator, que a reputou necessária e essencial ao esclarecimento dos fatos, a ordenar a efetivação dessa medida extraordinária.

Sabemos, Senhor Presidente, que **assiste** à Comissão Parlamentar de Inquérito **competência** para decretar, *ex propria auctoritate*, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico das pessoas sujeitas a investigação legislativa promovida por qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Esse entendimento **encontra** apoio na **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, pois esta Corte, **a partir** do julgamento plenário do **MS 23.452/RJ**, Rel. Min. **Celso de Mello**, **firmou orientação** no sentido de reconhecer que a quebra do sigilo **constitui poder inerte** à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito:

“— O **sigilo bancário**, o **sigilo fiscal** e o **sigilo telefônico** (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que **não** se identifica com a inviolabilidade das **comunicações** telefônicas) — ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política — **não** se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, **eis que** o ato que lhes decreta a quebra traduz natural **derivação** dos poderes de investigação que foram conferidos, **pela própria Constituição da República**, aos órgãos de investigação parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, **no entanto**, para decretarem, legitimamente, **por autoridade própria**, a quebra do **sigilo bancário**, do **sigilo fiscal** e/ou do **sigilo telefônico**, relativamente a pessoas por elas investigadas, **devem** demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de **causa provável** que legitime a medida excepcional (**ruptura** da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), **justificando** a necessidade de sua efetivação no procedimento de **ampla** investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, **sem prejuízo** de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

— As deliberações de **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito, à **semelhança** do que **também** ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando **destituídas** de motivação, mostram-se **írritas** e **despojadas** de eficácia jurídica, pois **nenhuma** medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, **sem** que o ato que a decreta seja adequadamente **fundamentado** pela autoridade estatal.”

(MS 23.452/RJ, Rel. Min. **Celso de Mello**, Pleno)

Na realidade, o princípio constitucional da reserva de jurisdição — **tal como salientei** em meu voto, no julgamento do MS 23.452/RJ — **incide** sobre **determinadas**

matérias, **como** a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, **ressalvada** a hipótese de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI).

Vê-se, desse modo, que o postulado em causa **não se estende** ao tema da **quebra** dos dados sigilosos, pois, em tal matéria, **e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República** (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar — **sempre** em ato necessariamente motivado — a **ruptura** dessa esfera de privacidade das pessoas.

O exame do **requerimento** de decretação da **quebra** dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do ora impetrante **evidencia** que esse ato — por achar-se **adequadamente** fundamentado — **ajusta-se**, satisfatoriamente, à exigência básica formulada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Vê-se, portanto, **da clara fundamentação** subjacente à deliberação ora impugnada, que a CPI/Narcotráfico **motivou** o ato viabilizador da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do impetrante, **indicando a necessidade da medida** ora questionada nesta sede mandamental, **expondo** — presente o contexto narrado no requerimento de quebra de sigilo — as razões justificadoras da providência adotada contra o ora impetrante.

Finalmente, a parte ora impetrante pretende **que se vede**, à CPI/Narcotráfico, a divulgação, por esta, dos dados sigilosos que lhe tenham sido eventualmente transmitidos.

Cabe referir aqui, uma vez mais, o julgamento plenário do **MS 23.452/RJ**, de que fui Relator, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal, a propósito da questão pertinente à **preservação dos registros sigilosos**, claramente **delineou** os limites a que se acha sujeito **qualquer** órgão de investigação parlamentar constituído no âmbito das Casas do Congresso Nacional:

“— A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, **ex propria auctoritate**, de competência para ter acesso a dados reservados, **não** pode, agindo arbitrariamente, conferir **indevida** publicidade a registros sobre os quais **incide a cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico.

Com a **transmissão** das informações pertinentes aos dados reservados, **transmite-se** à Comissão Parlamentar de Inquérito — enquanto depositária desses elementos informativos —, a **nota de confidencialidade** relativa aos registros sigilosos.

Constitui conduta altamente **censurável** — com **todas** as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar — a **transgressão**, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do **dever** jurídico de **respeitar** e de **preservar** o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

Havendo **justa causa** — e achando-se configurada a **necessidade** de revelar os dados sigilosos, **seja** no **relatório final** dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), **seja** para efeito das **comunicações** destinadas ao Ministério Público **ou** a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, **seja**, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social — a **divulgação** do segredo, **precisamente** porque **legitimada** pelos fins que a motivaram, **não** configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de **excepcionalidade**.”

(MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Não vejo, contudo, como determinar à CPI/Narcotráfico, que se abstenha de divulgar dados ou registros sigilosos, pois **não posso presumir** que um órgão estatal **vá transgredir** as leis da República, **notadamente** em face da circunstância de que a atividade estatal reveste-se da presunção *juris tantum* de legitimidade e de fidelidade ao ordenamento positivo.

Situações anômalas, inferidas de **suposta** infringência das normas legais, **não podem** ser imputadas, **por simples presunção**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no âmbito das Casas do Congresso Nacional, **especialmente** se o impetrante — sem qualquer suporte probatório idôneo — **não é capaz de demonstrar** que o órgão ora apontado como coator vá divulgar, sem justa causa, o conteúdo das informações sigilosas a que **legitimamente** teve acesso.

Em suma: tendo em vista as razões expostas, e considerando, ainda, o **parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **indefiro** este pedido de mandado de segurança.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS 23.652/DF — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrante: José Aleksandro da Silva (Advogados: Ruy Alberto Duarte e outro). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o mandado de segurança. Votou o Presidente.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 22 de novembro de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.709 — DF

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Agravante: Distribuidora de Medicamentos Santa Cruz Ltda. — Agravado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Medicamentos)

Agravo Regimental em Mandado de Segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito: encerramento das suas atividades. Efeitos dos atos praticados pelo presidente de CPI extinta. Emenda à inicial: indicação da autoridade coatora. Possibilidade de nova impetração.

1. Extinta a CPI pela conclusão dos seus trabalhos, tem-se por prejudicado o mandado de segurança, por perda do objeto, inferindo-se não mais existir legitimidade passiva do órgão impetrado. Precedentes: MS n. 23.465/DF, *Maurício Corrêa, DJ* de 16-6-2000; HC n. 79.244/DF, *Pertence, DJ* de 24-3-2000; MS n. 21.872/DF, *Néri da Silveira, DJ* de 17-3-2000.

2. A superveniência da ilegitimidade passiva do Presidente da CPI não tem o condão de cessar a eficácia dos atos por ele praticados à época do exercício da sua competência.

3. Ao juiz não cabe agir de ofício para apontar a autoridade coatora ou determinar, mediante emenda à inicial, a substituição no polo passivo da relação processual, pois sua correta indicação pela parte, em mandado de segurança, é requisito imprescindível até para fixar a competência do órgão julgador. Precedente: RMS n. 21.362, *Celso de Melo*, in RTJ 141/478.

4. Ocorrendo equívoco quanto à indicação, no polo passivo da relação processual, do Presidente de CPI já extinta, inexistente óbice à impetração de outro mandado de segurança em que seja apontada a autoridade responsável pela garantia do sigilo dos dados obtidos durante a investigação.

5. Agravo Regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, desprover o agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 9 de agosto de 2000 — Marco Aurélio, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Cuida-se de agravo regimental interposto contra a seguinte decisão que proferi, em 6 de junho de corrente ano, negando trânsito a mandado de segurança:

“**Distribuidora de Medicamentos Santa Cruz Ltda.** pede medida liminar em mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito “destinada a investigar os reajustes de preços e a falsificação de medicamentos, materiais hospitalares e insumos de laboratórios (CPI – Medicamentos)”, criada pela Resolução n. 5, de 15-9-99, alterada pela Resolução n. 8, de 13-10-99, ambas da Câmara dos Deputados, para que sejam suspensos os efeitos da decisão que, sem fundamentação, determinou a quebra do sigilo bancário da impetrante (fls. 2/31 — documentos às fls. 33/96).

2. O ato coator está consubstanciado na aprovação de requerimento mencionado na Ata da 56ª Reunião da CPI, realizada em 3-5-2000, cuja justificativa está fundada na existência de “indícios de práticas de irregularidades pelas Distribuidoras”, adotando-se como critério de escolha para a quebra do sigilo bancário e fiscal as cinco empresas de maior faturamento, dentre as quais a impetrante (fls. 41/47).

3. A presente segurança foi ajuizada no dia 2 do mês fluente. No entanto, a própria impetrante assevera que a CPI dos Medicamentos “encerrou seus trabalhos no dia previsto — 31.05.p.p, consoante se pode verificar do Relatório Final, apresentado pelo Deputado Ney Lopes, no dia 30 (...)”, anexado às fls. 90/96 — doc. n. 7.

4. Ao julgar o MS 23.465/DF, da minha relatoria, impetrado contra a “CPI do Sistema Financeiro” que veio a ser extinta pela conclusão dos seus trabalhos antes do julgamento do mérito do *mandamus*, esta Corte, em Sessão Plenária realizada no dia 04-5-2000, declarou prejudicado o mandado de segurança, por perda do objeto (DJ 15-5-2000). Precedentes: HC n. 79.244/DF, **Pertence**, j. 23-2-2000, DJ 2-3-2000; MS n. 21.872/DF, **Néri da Silveira**, j. 18/05/95, DJ 26-5-95.

5. Infere-se, pois, que a dissolução do órgão impetrado, de caráter temporário, implica inviabilizar não só o prosseguimento do *writ* pendente de julgamento do mérito como também o conhecimento da impetração ajuizada após concluídos os trabalhos da CPI.

6. Ante o exposto, não conheço do pedido, pela inexistência de legitimidade passiva da autoridade apontada como coatora quando da impetração do presente mandado de segurança (RISTF, artigo 21, § 1º).”

2. Sustenta a agravante, em síntese, que há um direito constitucional que foi e ainda está sendo violado, consistente nos efeitos produzidos pela CPI dos Medicamentos, pois “*os dados remetidos pelo Banco Central devem ser enviados ao Ministério Público, sem que haja sequer garantia de o sigilo ser assumido pelas autoridades em um eventual inquérito, (...) havendo, ainda, a desagradável presunção de que aqueles documentos fiquem “jogados” nas salas do Congresso, ao “deus dará”, com absoluto desprezo ao direito público subjetivo da impetrante, consagrado na Lei Maior*” (fl. 106).

3. A demonstrar que a documentação resultante da devassa bancária está “sem qualquer vigilância séria, à disposição de exame não se sabe por quem, nem com que finalidade, porém certamente por pessoas que estarão vinculadas ao sigilo daqueles dados”, anexa aos autos cópia de matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, de 7 de junho último, sob o título “Papelada das CPis lota salas da Câmara”, noticiando que “Documentos das comissões ficam nos arquivos da Casa sem destinação precisa” (fl. 112).

4. Alude ainda que a hipótese dos autos, por envolver ofensa à norma constitucional, não é similar aos precedentes citados na decisão agravada nem aos demais casos que levaram esta Corte a firmar a sua orientação jurisprudencial, razão pela qual o Presidente da CPI deve continuar a responder pelos atos que praticou, como se prorrogado o exercício das suas funções.

5. Argumenta que, “no caso em tela, torna-se incompreensível para o direito e para a Lei Maior que a violação permaneça sem que a mais Alta Corte do País, incumbida de velar pela Constituição, não construa, como faz sempre, uma interpretação qualquer que resolva o problema da autoridade coatora, afinal ainda parlamentar e no exercício do mandato, condição para ele exercer as funções de presidente da CPI”.

6. Alguma autoridade coatora há de haver — diz a agravante — por isso que o relator do mandado de segurança, em cumprimento ao disposto no artigo 284 do Código de Processo Civil, deveria ter determinado a emenda da inicial para que fosse indicada outra autoridade coatora, como, por exemplo, o Presidente da Câmara dos Deputados ou o da Comissão de Assuntos Sigilosos.

7. Às fls. 115/117 revela que no dia 17 de maio último o Presidente da *CPI do Roubo de Cargas* solicitou à *CPI dos Medicamentos* a documentação obtida com a quebra de sigilo bancário, telefônico e fiscal das empresas investigadas. Contudo, a solicitação não chegou a ser atendida, restando pendente da anuência do Presidente da Câmara dos Deputados.

8. Assim, diante desses fatos, persevera na tese de que o Presidente da *CPI dos Medicamentos* tem legitimidade para figurar no pólo passivo do mandado de segurança, pois ou a remessa de dados sigilosos de uma CPI para outra é ilegítima, por ferir o princípio da reserva prevista no artigo 38, § 1º, da Lei n. 4.595/64, ou é legítima porque se trata da mesma Casa, evidenciando a competência do Presidente da própria CPI ou a do Presidente da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): O pedido de liminar formulado na inicial do mandado de segurança objetiva a imediata suspensão dos efeitos do ato que determinou a quebra do sigilo bancário da impetrante, para que os documentos obtidos pela Comissão não sejam remetidos ao Ministério Público e à Receita Federal, mas sim devolvidos ao órgão do Banco Central que os forneceu. Fundamenta o pedido na ausência de fundamentação e pede a concessão definitiva da ordem para anular-se o ato impugnado. Indica como coator o Presidente da *CPI dos Medicamentos*.

2. Patente o equívoco da agravante ao apontar como autoridade coatora o Presidente de comissão parlamentar de inquérito que encerrou as suas atividades pela conclusão dos seus trabalhos anteriormente à própria impetração da segurança.

3. Consoante pacífica jurisprudência desta Corte, de que são exemplos os precedentes citados na decisão agravada, uma vez extinta a CPI, tem-se por prejudicado o mandado de segurança, por perda do objeto, inferindo-se não mais existir legitimidade passiva do órgão impetrado, razão pela qual não conheci do pedido.

4. Nas razões do recurso diz a agravante que perduram os efeitos do ato impugnado, pois os documentos examinados pela Comissão serão encaminhados ao Ministério Público sem qualquer garantia de preservação do sigilo, visto que estão “jogados” em dependências do Congresso Nacional, sem a devida vigilância. Em decorrência, sustenta que o Presidente da CPI deve continuar a responder pelos atos que praticou, como se prorrogado o exercício das suas funções. Contudo, admite que outra poderia ser a autoridade coatora se o despacho agravado tivesse determinado a emenda da inicial.

5. Também nesse aspecto não assiste razão à agravante.

6. A superveniência da ilegitimidade passiva do Presidente da CPI não tem o condão de cessar a eficácia dos atos por ele praticados à época do exercício da sua competência. Com o término dos trabalhos da Comissão de que emanou o ato contestado, em consequência, exauriu-se o mandato de seu Presidente, o que implica impossibilidade de figurar como coator, embora perdurem os efeitos das suas decisões.

7. Se, de fato, os documentos não estão devidamente protegidos para o resguardo dos sigilos da agravante, a responsabilidade é da Câmara dos Deputados, não havendo por que imputar-se o alegado desleixo a quem já se desvinculou da CPI. Por outro lado, trata-se de matéria fática revelada na interposição do agravo, cuja apreciação é incompatível com o rito sumário do mandado de segurança, que não comporta dilação probatória.

8. Quanto à emenda da inicial, frise-se que o juiz não age de ofício para apontar a autoridade coatora. Sua correta indicação pela parte, em mandado de segurança, é requisito imprescindível até para fixar a competência do órgão julgador.

9. A propósito, transcrevo o seguinte enunciado da ementa do acórdão proferido no RMS n. 21.362, Celso de Mello:

“A autoridade judiciária não dispõe de poder para, em agindo de ofício, substituir, em sede mandamental, o órgão apontado como coator pelo impetrante do *writ*. Falece-lhe competência para ordenar a mutação subjetiva no pólo passivo da relação processual.

Se o juiz entender ausente, no caso submetido a sua apresentação, a pertinência subjetiva da lide quanto à autoridade indicada como coatora, deverá julgar extinto o processo, sem julgamento de mérito, por inocorrência de uma das condições da ação (CPC, art. 267, VI), que constitui matéria de direito passível de cognição de ofício pelo magistrado (CPC, art. 301, parágrafo 4º). Precedentes” (RTJ 141/478).

10. Ademais, nos termos em que a questão de fundo está colocada na inicial, não haverá como cogitar-se da figura de coator não integrante da Comissão.

11. Relativamente à posterior notícia de que o Presidente da *CPI de Roubo de Cargas* solicitou à *CPI dos Medicamentos* que lhe fosse remetida a documentação sigilosa obtida durante a investigação, tenho o fato como irrelevante, pois a solicitação, formulada quando ambas se encontravam em atividade, não chegou a ser apreciada, como afirma a própria agravante.

Ante exposto, entendendo inexistir óbice à impetração de outro mandado de segurança em que seja indicada a autoridade responsável pela garantia do sigilo dos dados obtidos pela CPI durante a investigação, nego provimento ao agravo.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, a mim me parece, também, que, extinta a CPI, se extinguiu o processo de mandado de segurança que impugnava atos imputáveis a esse órgão temporário da Câmara dos Deputados. É manifesto que o temor da utilização abusiva ou não desses documentos, que permaneçam nos arquivos da Casa —, o autor poderá questionar perante a autoridade a quem hoje se possa atribuir o dever de guarda do sigilo que detém.

EXTRATO DA ATA

MS 23.709/DF — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Agravante: Distribuidora de Medicamentos Santa Cruz Ltda. (Advogados: Ronaldo Rebello de Britto Poletti e outros). Agravado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Medicamentos).

Decisão: Por unanimidade, o Tribunal desproveu o agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Nelson Jobim e Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente).

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 9 de agosto de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.835 — DF

Relator: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Impetrante: Rhumell Industrial e Comercial Ltda. — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI das Associações Brasileiras de Futebol)

Mandado de segurança. Ato do Presidente da CPI do Senado Federal, destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol, que determinou a quebra de sigilo bancário. 2. Liminar deferida, pelo Ministro Presidente desta Corte, para suspender a quebra do sigilo bancário da impetrante. 3. Parecer da PGR pela denegação do writ 4. Impetrado o

mandado de segurança, na espécie, o limite de exame da matéria fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo que adotou. Não é possível em mandado de segurança discutir seu merecimento, para, a partir daí, julgar suficiente a fundamentação do ato impugnado. 5. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de provas e fatos. Incumbe apreciar é se a decisão foi tomada com base em provas; não, porém, a qualidade dessas provas documentais e testemunhais. 6. Mandado de segurança indeferido. Medida liminar cassada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, indeferir o mandado de segurança e cassar a medida liminar.

Brasília, 25 de outubro de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Néri da Silveira, Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Cuida-se de mandado de segurança impetrado pela empresa **Rhumell Industrial e Comercial Ltda.**, com pedido de liminar, contra ato do Senador Álvaro Dias, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol.

O então Ministro-Presidente Carlos Velloso, em 11 de janeiro de 2001, durante o período de férias da Corte (art. 13, VIII, RISTF), ao apreciar o pedido de liminar, assim sumariou a espécie:

“Trata-se de **mandado de segurança, com pedido de liminar**, impetrado por **Rhumell Industrial e Comercial Ltda.**, contra atos do **Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol)**, instituída em virtude do Requerimento 497/2000, do Senado Federal, o qual determinou a quebra de seu sigilo bancário.

Sustenta a impetrante, em síntese, o seguinte:

a) **cabimento do mandado de segurança**, dado que “ainda que o artigo 58, § 3º da Constituição Federal confira às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, podendo, por consequência, nos casos de relevante interesse público, determinar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de quem quer que esteja sendo investigado, é evidente, pois, que tais ‘poderes’ devem ser observados com cautela, sob pena de violarem a garantia constitucional acima comentada” (fl. 04);

b) **ofensa à garantia constitucional do direito à intimidade**, uma vez que “meras informações de inadimplemento para com a Previdência não são suscetíveis de amparar uma decisão de rompimento de sigilo bancário” (fl. 06);

c) **ausência de fundamentação que justifique a medida de quebra do sigilo bancário**, “já que o simples depoimento do Ministro da Previdência, Senador Waldeck Ornelas, não enseja embasamento hábil a permitir a violação do sigilo bancário da impetrante” (fl. 07).

Entendendo presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a impetrante requer “a concessão liminar da segurança,

sustando a execução da medida que determinou a quebra do sigilo bancário da empresa Impetrante” (fl. 14), assim como, “caso a ordem emanada da Comissão Parlamentar de Inquérito já tenha sido atendida pelo Banco Central do Brasil, requer seja a autoridade coatora obstada de utilizar os dados fornecidos por aquele órgão em seu relatório final, devendo conseqüentemente, o Senhor Presidente da referida Comissão ficar depositário de tais informações” (fl. 14).

O Ministro Presidente deferiu o pedido de liminar “para suspender a quebra do sigilo bancário da impetrante” (fls. 105/107).

Às folhas 117/118, a impetrante requereu que fosse “expedido ofício comunicando o teor da r. decisão, que deferiu a liminar pleiteada, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e ao Ministério da Previdência e Assistência Social, para que sejam obstados de utilizar as informações decorrentes do ato impugnado, até final julgamento do presente *writ*”.

O Ministro Presidente Carlos Velloso, em novo despacho, indeferiu o pedido, esclarecendo que “a liminar barra a quebra do sigilo bancário, apenas” (fl. 119).

Requisitadas informações vieram aos autos com o ofício n. 008/01, do Presidente da CPI do “Futebol”, Senador Álvaro Dias, o qual, após tecer considerações sobre os poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito e de explicar a necessidade de instalação da CPI do Futebol e de investigação das entidades envolvidas com o futebol, apresentou os fundamentos que entendeu suficientes para a quebra do sigilo bancário, nestes termos:

“À luz de todo o exposto, passa-se à demonstração da existência concreta de causa provável, conforme consignado no requerimento de quebra do sigilo dos impetrantes.

O requerimento de quebra do sigilo bancário da impetrante foi fundamentado nos seguintes termos:

‘Conforme depoimento do Ministro da Previdência e Assistência Social, Dr. Waldeck Ornelas, a empresa Rhumell é devedora da Previdência Social e utiliza-se de diversos artifícios para dificultar a fiscalização do MPAS.

Dessa forma, considerando que um dos fatos determinados a ser apurado por esta Comissão Parlamentar de Inquérito diz respeito a investigação da sonegação previdenciária por parte dos clubes e seus patrocinadores, o acesso às informações requeridas reveste-se de fundamental importância para nossos trabalhos.

Assim, considerando-se a importância dos dados solicitados anteriormente para o funcionamento da presente CPI, solicito a aprovação do presente requerimento.’

Transcrevemos o depoimento do Sr. Ministro da Previdência e Assistência Social, Sr. Waldeck Ornelas, à Comissão Parlamentar de Inquérito, no dia 1º-11-2000, em alguns trechos que se referem à impetrante e aos patrocinadores do futebol, *in verbis*:

O Sr. Waldeck Ornelas — (...)

(...)

A partir de janeiro de 1997, a base de incidência passou a incluir também a renda decorrente de patrocínio, licenciamento do uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão. A partir de setembro de 1997, a incidência dos 5% passa a ser também sobre a renda dos espetáculos e patrocínio de todas as modalidades esportivas.

Então, o quadro-resumo é este aqui.

Em relação à quota do empregado, o clube recolhe 8%, ou 9%, ou 11%, descontados dos empregados e não recolhe a cota patronal. E a cota patronal é paga, é recolhida através das federações e confederação, os 5% da renda do espetáculo do futebol é distribuído aos clubes e os patrocinadores, também, recolhem 5% dos recursos de patrocínio, licenciamento, publicidade, propaganda e transmissão pagas aos clubes.

Vejam que essa é a forma do recolhimento. O clube recolhe diretamente a parte do empregado e a cota patronal é recolhida, parte pela federação e parte pelo patrocinador.

(...)

O esquema da tabelinha funciona da seguinte maneira: contrata funcionários para trabalhar em empresa terceirizada da qual é sócio, recolhendo apenas a contribuição dos segurados. É o caso da empresa licenciada que utiliza a folha de pagamento dos clubes, não recolhendo a Previdência sobre esses, recebe os recursos dos patrocinadores e transfere aos clubes por participação acionária, ao invés de sob a forma de patrocínio. Do mesmo modo que a patrocinadora, quando paga uma empresa, não está pagando ao clube, então não está pagando os 5% sobre o patrocínio para o clube de futebol.

(...)

Em relação às patrocinadoras, os principais problemas são: a não-discriminação de fatos geradores; a inexistência ou não-apresentação de escrituração adequada e o não-recolhimento dos valores devidos.

(...)

Mas há formas também de se driblar em relação ao próprio patrocínio. Por exemplo, o clube firma com a patrocinadora um contrato de mútuo, como se estivesse recebendo um empréstimo. Essa modalidade de contrato de parceria suprime a incidência de contribuição previdenciária, ou seja, fraudata a Previdência Social no que diz respeito aos 5% incidentes sobre a contribuição do patrocinador. As contribuições de patrocínio têm crescido muito, mais do que a renda dos Estados, e é preciso estar atento também a isso. A entrada de recursos no clube, nesse caso, dá-se por meio de uma modalidade de contrato e não patrocínio, sem a incidência da contribuição.

Há uma empresa patrocinadora de grandes clubes de futebol profissional que é devedora da Previdência Social, porém utiliza artifícios para dificultar sua localização, tais como mudanças constantes de endereço, normalmente para pequenos municípios da Grande São Paulo, com alterações frequentes na sua razão social. Ela possui uma sede de fato, tendo em vista a realização dos aludidos contratos, possui nome conhecido no mercado de materiais esportivos, porém adota como sua sede de direito locais móveis, permitindo que fuja sempre da fiscalização da Previdência Social.

(...)

(...) Existe também, fiz referência, a constituição de empresa pelo clube com personalidade jurídica própria, para negociação de contratos, em especial daqueles em que resultaria pagamento de recursos ao clube,

coincidência de contribuição previdenciária. O contrato passa a ser realizado entre a patrocinadora e essa nova empresa com os recursos não mais se destinando ao clube, não havendo, assim, incidência de contribuição (...)

(...)

O Sr. Antero de Barros — (...)

(...)

Eu gostaria que V. Exa. falasse sobre essa empresa, da qual acaba de ser requerida a quebra do sigilo bancário, a Rhumell. E esta empresa que tem vários endereços, que tem criado embaraços à fiscalização do Ministério da Previdência Social?

(...)

O Sr. Waldeck Ornelas — (...) A empresa que V. Exa. pergunta é efetivamente essa. Tem mudado de endereço sistematicamente. Nós não conseguimos localizá-la para fiscalizar.

Como se observa, as razões para a quebra do sigilo bancário da impetrante fundamentam-se em depoimento de um Ministro de Estado, que relatou as dificuldades de fiscalização envolvendo a impetrante, bem como a prática de irregularidades, comuns no setor em que se insere a empresa.

Importante esclarecer, para evitar interpretações equivocadas, como quer a impetrante, que a quebra de seu sigilo bancário durante o depoimento do Sr. Ministro deu-se antes de ter sido nominada a empresa, mas após ter o Exmo. Sr. Ministro a ela se referido. Assim foi porque, em contatos preliminares com funcionários do Ministério da Previdência e Assistência Social, estes já haviam relatado o caso da impetrante à Comissão Parlamentar de Inquérito, o que foi integralmente confirmado pelo Ministro em seu depoimento, dando causa à decretação da quebra.

Portanto, representa o depoimento do Exmo. Sr. Ministro, prestado sob compromisso, o indício de existência concreta de causa provável exigida para a quebra do sigilo bancário da impetrante.

Nestes termos, confia o impetrado e a Comissão Parlamentar de Inquérito em que seja negada a liminar pleiteada e, ao final, julgado improcedente o *writ*.” (fls. 136/139).

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer de folhas 167/171, opinou pela denegação do presente mandado de segurança.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Ao opinar pela denegação do *writ*, o Dr. Procurador-Geral da República sustentou que as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos e concretos e que estava devidamente fundamentado e motivado o ato que determinou a quebra do sigilo bancário da impetrante, nestes termos (fls. 168/170):

“7. Portanto, a questão a ser enfrentada no mérito deste *mandamus* pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para determinar a quebra do sigilo fiscal com a devida fundamentação? A resposta, parece-me, deve ser positiva.

8. O sigilo fiscal encontra a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquela espécie de sigilo pode ser quebrado pelas comissões parlamentares de inquérito que têm ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

9. Importante notar, outrossim, que o poder de uma comissão parlamentar de inquérito determinar a quebra do sigilo fiscal, como derivação dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

10. Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentar ‘todas as decisões, sob pena de nulidade’. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentarem as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os concedeu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

11. Verifica-se na hipótese ora examinada que o ato que determinou a quebra do sigilo bancário da impetrante foi devidamente fundamentado e motivado, como se depreende da análise dos Requerimentos n. 60 e 33, acostados aos presentes autos respectivamente a fl. 93 e 140. Consta das notas taquigráficas das Reuniões Ordinárias da Comissão Parlamentar de Inquérito, realizadas em 1/11/2000 (fls. 156/157) e 21/11/00 (fl. 79), a aprovação dos requerimentos supramencionados.

12. Nota-se, portanto, que a quebra do sigilo bancário da impetrante foi determinado pela autoridade coatora tendo em vista o depoimento do Ministro da Previdência e Assistência Social, Dr. Waldeck Ornelas, que levou ao conhecimento dos Senadores o fato de a empresa Rhummel ser devedora da Previdência Social e utilizar-se de diversos artifícios para dificultar a fiscalização do MPAS. Assim sendo, como um dos fatos a ser apurado por esta Comissão diz respeito justamente a sonegação previdenciária por parte dos clubes e seus patrocinadores, o acesso às informações requeridas reveste-se da necessária fundamentação e motivação.”

É de observar, ainda, que os Requerimentos n. 033 e 038, concernentes à quebra do sigilo bancário e à solicitação à Secretaria da Receita Federal de auditoria fiscal na empresa de material esportivo Rhumell, “no que diz respeito a seus contratos de patrocínio de futebol” (fl. 69/70), têm sua justificativa baseada no depoimento do Ministro da Previdência e Assistência Social. O primeiro foi aprovado em sessão de 1-11-2000, data do depoimento do referido Ministro, e o segundo, em reunião da CPI, de 7-11-2000 (fl. 74).

O primeiro requerimento de n. 033 tem esta justificação (fl. 69):

“Conforme depoimento do Ministro da Previdência e Assistência Social, Dr. Waldeck Ornelas, a empresa Rhummel é devedora da Previdência Social, e utiliza-se de diversos artifícios para dificultar a fiscalização do MPAS.

Dessa forma, considerando que um dos fatos determinados a ser apurado por esta Comissão Parlamentar de Inquérito diz respeito a investigação da sonegação previdenciária por parte dos clubes e seus patrocinadores, o acesso às informações requeridas reveste-se de fundamental importância para nossos trabalhos.”

No Requerimento n. 038, a justificação possui este teor (fl. 70):

“Em seu depoimento nesta CPI, o Excelentíssimo Sr. Ministro da Previdência e Assistência Social informou que a supracitada empresa estaria utilizando-se de instrumentos procedimentais para se evadir da fiscalização pública.

Dentro deste contexto, e considerando-se o fato de que esta empresa apresenta fortes indícios de irregularidade com os contratos que possui junto a clubes, a auditoria solicitada constituir-se-á em importante elemento para subsidiar os trabalhos da presente Comissão.

Tendo em vista a importância do anteriormente destacado e considerando-se que tais declarações enquadram-se dentro dos fatos determinados que estão sendo apurados por esta CPI, a aprovação do presente requerimento é essencial para os trabalhos em andamento.”

É de observar, assim, que, na espécie, o requerimento de quebra do sigilo se baseara em elementos de prova já existentes nos autos da CPI e de conhecimento daquele órgão. A *quaestio juris*, que, desse modo, se propõe, concerne à necessidade, ou não, em se tratando de decisão de CPI, de essa incorporar, desde logo, em sua deliberação, o que está nos autos e serve à formação de seu convencimento, ou se bastante a ela se referir, considerando-se a natureza do órgão e sua forma de funcionamento.

A compreensão, que tenho, no ponto, adotado, estabelece distinção de índole formal entre a decisão do magistrado que, no contexto da sentença, há de incorporar, de explícito, todos os elementos de sua convicção, e a da CPI, cuja fundamentação do *decisum* pode fazer-se com remissão ao que já está nos autos e é de seu conhecimento. Não serviriam elementos posteriores colhidos pela CPI a justificar ato anterior de quebra de sigilo, pois, então, esse seria, à época da edição, desfundamentado. Tenho entendido, porém, que a fundamentação da deliberação da CPI não fica sujeita à necessária exigência de formalidade contextual do ato jurisdicional *stricto sensu*.

Compreendo que, impetrado o mandado de segurança, na espécie, alegando-se falta de fundamentação do ato da CPI, o limite de exame da matéria, nesta via, fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo que adotou. Pois bem, em existindo esses elementos de prova nos quais a CPI se baseou, penso que não será possível, em mandado de segurança, discutir seu merecimento, para, a partir daí, julgar suficiente a fundamentação do ato impugnado. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de provas e fatos. Se esses depoimentos são verazes; se as testemunhas antes ouvidas pela CPI merecem credibilidade, ou não, compreendo não constituir a ação mandamental processo próprio a tal desate. O que incumbe, aqui, apreciar é se a decisão foi tomada com base em provas; não, porém, a qualidade dessas provas documentais e testemunhais.

Nesses limites de exame da matéria e acolhendo o parecer da Procuradoria-Geral da República, no ponto, indefiro o mandado de segurança, cassando a liminar.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, tendo em vista os esclarecimentos prestados pelo eminente Ministro Relator, no sentido de que há forte e grave suspeita de a impetrante, como patrocinadora, ter deixado de recolher, ao INSS, a quota patronal do clube, havendo, portanto, um fato determinado, que justificaria a quebra do sigilo, acompanho S. Exa.

EXTRATO DA ATA

MS 23.835/DF — Relator: Ministro Néri da Silveira. Impetrante: Rhumell Industrial e Comercial Ltda. (Advogados: Elisa Ideli Silva e outros e Carlos Alberto de Almeida Palmeira). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI das Associações Brasileiras de Futebol).

Decisão: O Tribunal indeferiu a ordem e cassou a medida liminar. Votou o Presidente, Ministro Marco Aurélio. Decisão unânime. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Ministro Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 25 de outubro de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.843 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Impetrante: Carlos Augusto Saade Montenegro — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol)

Comissão Parlamentar de Inquérito. Quebra de sigilo bancário e fiscal.

— Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por Comissão Parlamentar de Inquérito (assim, entre outros, nos MS's 23.452, 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais Comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa.

— No caso, a determinação da quebra de sigilo em causa está fundamentada na forma em que, tratando-se de decretação por parte de CPI, se admite que ela se dê.

Mandado de segurança indeferido, cassada a liminar:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, indeferir a segurança e cassar a liminar anteriormente concedida.

Brasília, 10 de outubro de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Moreira Alves, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Assim expõe e aprecia o presente mandado de segurança o parecer da Procuradoria-Geral da República, de autoria de seu eminente titular:

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Carlos Augusto Saade Montenegro, contra ato que determinou a quebra dos seus sigilos fiscal e bancário, praticado pelos Excelentíssimos Senhores membros da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, instituída em 15 de setembro de 2000, Diário do Senado Federal, pág. 18.675, destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol, ora em processamento no Senado Federal, indicando como autoridade coatora o Presidente daquela Comissão, o Senador Álvaro Dias.

2. O impetrante alega, em síntese, que o ato de quebra de seus sigilos fiscal e bancário referentes ao período de 1995 a 2000, praticado pela CPI do Futebol, é nulo por não possuir a devida fundamentação, como determina o art. 93, inciso IX, da Carta Magna, pois “A razão adotada pela autoridade coatora para a quebra do sigilo fiscal e bancário do Requerente é extremamente lacônica e genérica, calcada em inadmissíveis suspeitas, na qual os alvejados pela gravosa medida foram escolhidos, confessadamente, por “amostragem”, quando esse E. Excelso Pretório exige que ela se escore em “fatos certos” (...)” (fl. 3).

3. O eminente Ministro-Presidente deferiu o requerimento de medida liminar e suspendeu a eficácia do ato impugnado, sustentando a execução das medidas de quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante (fls. 15/16).

4. A autoridade apontada como coatora, ao prestar informações (fls. 39/71), sustentou, resumidamente, que agiu nos estritos limites de legalidade ao deliberar pela quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante, transcrevendo, inclusive, a fundamentação adotada no requerimento de quebra dos sigilos ora impugnados, bem como a fundamentação realizada verbalmente pelo Relator da Comissão, Senador Geraldo Althoff, na sessão do dia 13 de dezembro de 2000, ficando devidamente registrado nas notas taquigráficas da mencionada reunião.

5. Portanto, a questão a ser enfrentada no mérito deste *mandamus* pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal sem a devida fundamentação? A resposta, parece-me, deve ser negativa.

6. Os sigilos fiscal e bancário encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

7. Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal, como derivação dos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

8. Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juizes o dever de fundamentar “todas as decisões, sob pena de nulidade”. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de

inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentar as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os concedeu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

9. Verifica-se, no presente caso, que o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal e bancário do impetrante foi devidamente fundamentado e motivado, como se depreende da análise das justificações presentes no Requerimento n. 101, de 2000, acostado aos autos às fls. 72/73. Nota-se, portanto, que a quebra dos sigilos bancário e fiscal do Sr. Carlos Augusto Saade Montenegro, ex-presidente do Botafogo de Futebol e Regatas, foi requerida pela autoridade coatora em função de suspeitas de evasão de divisas, sonegação fiscal e irregularidades envolvendo jogadores da equipe campeã brasileira de 1995, bem como suspeitas de desvios de recursos quando da gestão do contrato da empresa que fornecia material esportivo para o clube à época.

10. Portanto, tendo a Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol demonstrado a existência de causa provável que legitime a medida excepcional, justificando a necessidade de sua efetivação, entende-se presente a “*probable cause*” para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, não tendo que se falar em nulidade do ato atacado por ausência de fundamentação.

11. Dessa forma, restou devidamente constatada e comprovada a necessidade e a adequada fundamentação dessa medida extraordinária, uma vez que as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos e concretos, hipótese essa a dos presentes autos. Nesse sentido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança n. 23.639/DF, cujo relator foi o eminente Ministro **Celso de Mello**, publicado do *DJU* de 16 de fevereiro de 2001, assim se manifestou:

“Ementa: Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo adequadamente fundamentada — Validade — Existência simultânea de procedimento penal em curso perante o Poder Judiciário local — Circunstância que não impede a instauração, sobre fatos conexos ao evento delituoso, da pertinente investigação parlamentar — Mandado de Segurança indeferido. A quebra fundamentada do sigilo inclui-se na esfera de competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito.

— A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno).” (grifo nosso)

Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela denegação do presente mandado de segurança.” (fls. 199/202)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): 1. Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por

Comissão Parlamentar de Inquérito (assim, entre outros, nos MS's 23.452, 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais Comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa.

Ora, no caso, a justificação do requerimento de quebra do sigilo relativamente ao ora impetrante está assim redigida:

“Em conformidade com os artigos 58 da Constituição Federal e 148 do Regimento Interno do Senado Federal, combinado com o art. 2º da Lei 1.579/52 e, ainda, com o § 3º do artigo 38 da Lei 4.595/64, requeiro ao Banco Central do Brasil e à Secretaria da Receita Federal a transferência dos sigilos bancário e fiscal, no período de 1995 a 2000, do Sr. Carlos Augusto Montenegro, ex-Presidente do Botafogo de Futebol e Regatas.

Justificação

Entre os principais objetivos da CPI está o de investigar o enriquecimento de dirigentes de Clubes de Futebol a partir do desvio de suas receitas, especialmente rendas de jogos, publicidade e transações com jogadores.

As transações com jogadores para o exterior vêm sendo alvo de processos por evasão de divisas instaurados pelo Banco Central, quando as divisas não chegam ao País. Suspeita-se, também, que os preços dos jogadores divulgados pela imprensa não correspondem ao que consta do contrato, sendo a operação utilizada para lavagem de dinheiro. Há dúvidas, inclusive, sobre a efetiva propriedade do passe, parte do qual pode estar sendo transferido do clube para terceiros, mediante contratos de “gaveta”.

Essas fraudes costumam ser acompanhadas dos crimes de sonegação fiscal e evasão de divisas, que constituem fatos determinados desta CPI. Para essa investigação, o instrumento mais eficaz consiste na obtenção da movimentação bancária e documentos fiscais.

Para dar prosseguimento às investigações, esta CPI optou por montar uma amostra de dirigentes, selecionados com base em indícios de desvios nas rendas dos clubes, especialmente àquelas obtidas em transações de jogadores, contratos de patrocínio e venda de ingressos.

O Sr. Carlos Augusto Montenegro foi incluído na amostra em função de suspeitas de evasão de divisas, sonegação fiscal e irregularidades envolvendo vultosas somas, notadamente envolvendo jogadores da equipe campeã brasileira em 1995, bem como também existem suspeitas de desvios de recursos quando da gestão do contrato da empresa que fornecia material esportivo para o clube à época.” (fls. 72/73)

Essa justificação escrita foi antecedida da que, verbalmente, em sessão da CPI em 13-12-2000, foi feita pelo Senador Geraldo Althoff, *verbis*:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, tenho absoluta certeza de que, para a totalidade dos Srs. Senadores, que nos honram com suas presenças, o dia 23 de outubro de 1998 nada representa. Mas, para mim, é uma data que se tornou de significação, quer queira, quer não, porque, nesse dia, falecia o ex-Senador Wilson Pedro Kleintübing, que, pelas circunstâncias já referidas, coube a mim substituí-lo no Senado Federal.

Sempre me considerei, antes e depois de assumir e de estar investido como Senador da República, como um cidadão comum; e, como um cidadão comum, procuro exercitar a função de Senador da República, representando com dignidade o meu Estado.

É bom lembrar a imagem do ex-Senador Vilson Pedro Kleinübing, quando da sua passagem pelo Senado, como uma pessoa da mais alta credibilidade; uma pessoa que lutou intensamente para que a gastança pública fosse cada vez menor e cada vez mais aqueles que tivessem a oportunidade de gerir o dinheiro público o fizesse com a mais extrema e a mais sensata responsabilidade.

Por razões partidárias, assumi a responsabilidade de ser o Relator da CPI do Futebol. E, como incumbência partidária, assumi essa responsabilidade, mas também assumi essa responsabilidade como um cidadão que quer exercitar, quer queira, quer não, em tendo uma oportunidade, da melhor maneira possível, a sua função parlamentar. E quando a Comissão Parlamentar de Inquérito é instalada, o legislador, o fiscalizador passa a ter também uma função de caráter investigativo. E não é só a minha pessoa que está investida dessa função, mas também a exercitam todos os Srs. Senadores que nos honram com sua participação nesta CPI.

Na primeira oportunidade, já como Relator desta Comissão, li o que diz a Constituição brasileira com relação às CPI's. E vou me permitir, novamente, ler o que diz o artigo 58, § 3º, da Constituição Federal:

§ 3º – As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Quero lembrar, novamente, lendo aos eminentes Senadores, o que diz o requerimento, o teor do requerimento que instalou esta Comissão Parlamentar de Inquérito, encaminhado ao Sr. Presidente da Casa:

Requeremos a V. Exa., nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal e do artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de comissão parlamentar de inquérito, composta por onze Senadores titulares e seis suplentes (depois passados para treze), para investigar, no prazo de cento e oitenta dias, os seguintes fatos:

1 – sonegação de recolhimento de contribuições da Previdência Social por clubes e outras entidades futebolísticas, conforme noticiado amplamente pela imprensa;

2 – sonegação de pagamento de imposto por renda por clubes, jogadores e técnicos de futebol, consoante vem sendo noticiado pela imprensa e investigado pela Receita Federal;

3 – irregularidades referentes a vendas de passes de jogadores brasileiros para o exterior, tendo o Banco Central já constatado problemas relativos a essas transações abrangendo cerca de US\$40 milhões;

4 – irregularidades envolvendo clubes de futebol e bingos;

5 – possíveis ilegalidades existentes no contrato de patrocínio firmado entre a Confederação Brasileira de Futebol e a empresa de artigos esportivos *Nike*.

Faço esta leitura da Constituição Federal e do requerimento de constituição desta CPI exatamente para embasar e levar aos Srs. Senadores os requerimentos que apresento, os quais vou expor neste momento.

Gostaria que a nossa assessoria fizesse a apresentação, colocando uma transparência. (Pausa)

Este é o quadro que nos cabe, dentro da CPI de Futebol instalada no Senado Federal: avaliar e investigar de maneira clara e consistente.

A Confederação Brasileira de Futebol, como entidade jurídica, os seus dirigentes, aqueles que participam da sua diretoria, devem ser avaliados de maneira clara para o encaminhamento e o desejo daquilo a que se propõe a CPI. Da mesma maneira, as Federações têm que ser investigadas e, por consequência e extensão, os seus respectivos presidentes.

Se fôssemos investigar as vinte e sete federações constituídas no Brasil, com certeza estaríamos entrando num processo de dificuldade pelo volume de encaminhamentos necessários para que tal fato acontecesse. Por essa razão, trouxemos o caráter investigativo para as cinco federações de futebol que envolvem a quase totalidade do futebol brasileiro. Com certeza, envolvem mais de 90% do futebol brasileiro, colocando a Federação do Estado do Rio de Janeiro, a Federação de São Paulo, a Federação de Minas Gerais, a Federação do Rio Grande do Sul e a Federação do Estado do Paraná.

Paralelamente a isso, pelo significado que tem a Federação de Brasília como entidade representativa indireta, quer queira, quer não, da própria Confederação Brasileira de Futebol, entendemos colocar e inserir neste contexto também a Federação de Futebol do Distrito Federal. Em consequência, faremos a proposição no sentido de que os respectivos presidentes dessas federações tenham a possibilidade de serem investigados por esta CPI.

No terceiro quadro, entramos exatamente nos clubes de futebol do Brasil. E, dessa maneira, catalogamos clubes de futebol no Brasil que representassem e tivessem vinculação direta com essas federações, com as cinco maiores federações do Brasil e que, de uma maneira ou de outra, em algum momento, possam ter algum tipo de indício de algum envolvimento no processo, ou que tenha tido, em algum momento, indícios de algum processo de ilegalidade com relação à transação ou outro tipo de ação dentro do futebol. Para isso, catalogamos os seguintes clubes de futebol: Internacional, Grêmio, Vasco, Flamengo, Botafogo, Fluminense, Cruzeiro, Atlético, Palmeiras, São Paulo, Santos, Corinthians, Guarani, Atlético Paranaense e Coritiba.

Dentro desse raciocínio e dentro desse processo lógico de investigação que nos propomos a fazer, catalogamos uma relação de dirigentes de futebol que, quer queiram, quer não, tenham tido algum tipo de envolvimento, em algum momento, com algum processo de indício de algum tipo de ilícito com relação ao processo do futebol. Procuramos, propondo a quebra do sigilo bancário e do sigilo fiscal desses dirigentes, ter as informações necessárias para exercitarmos a função proposta a partir do momento da criação desta CPI.

Referenciamos a necessidade da quebra do sigilo fiscal para, dentro de uma amostragem, podermos avaliar cada cidadão antes e depois de ter exercido qualquer tipo de função em um determinado clube de futebol.

Vamos avaliar, dessa maneira, o seu crescimento ou não com relação àquilo que faz referência dentro do seu sigilo fiscal. Quebramos o seu sigilo bancário com a finalidade de investigar. Devemos investigar todas as pessoas que, quer queiram quer não queiram, apresentem, no trânsito desta CPI ou

externamente, indícios de ilícitos em relação ao futebol. Por essa razão, propomos a quebra do sigilo bancário e fiscal dos seguintes dirigentes de clubes de futebol: Sr. Paulo Rogério Amoretty e Sr. Pedro Paulo Zachia, do Sport Club Internacional; Sr. Fábio André Koff, do Grêmio; Sr. Eurico Ângelo Miranda e Sr. Antônio Soares Calçada, do Vasco; Sr. Edmundo dos Santos Silva e Sr. Kléber Leite, do Flamengo; o Sr. Carlos Augusto Montenegro e Sr. José Luiz Rolim, do Botafogo; o Sr. Alvaro Barcelos, do Fluminense; o Sr. José Perrela de Oliveira Costa e Sr. César Masci, do Cruzeiro; Sr. Paulo Cury, do Atlético Mineiro, Sr. Mustafá Contursi Goffar Majzoub, do Palmeiras; Sr. Fernando Casal de Rey, do São Paulo; Sr. Samir Jorge Abdul-Hak, do Santos; Sr. Alberto Dualib, do Corinthians; Sr. Luiz Roberto Zini, do Guarani; Sr. Mário Celso Petraglia, do Atlético Paranaense e Sr. João Jacob Mehl, do Coritiba.

Dentro desse raciocínio e dando continuidade à informação e ao encaminhamento que queremos dar à CPI, refiro que os empresários de futebol, aqueles que entendemos necessários, já tiveram o seu sigilo bancário e fiscal quebrados por parte desta CPI através de requerimento aprovado pelos Senadores que a compõem. Restaria, dentro desse raciocínio e dentro desse encaminhamento, a quebra, se necessário for, a busca da investigação sobre os jogadores de futebol. Entendemos que, no momento oportuno, a partir da continuidade da própria Comissão Parlamentar de Inquérito, poderemos fazer esse tipo de encaminhamento.

Colocado isso, Sr. Presidente, vou fazer a apresentação dos requerimentos.” (Fls. 55/59)

Com relação ao ora impetrado, as suspeitas de atos irregulares, “envolvendo vultosas somas, notadamente envolvendo jogadores da equipe campeã brasileira em 1995, bem como também existem suspeitas de desvios de recursos quando da gestão do contrato de empresa que fornecia material esportivo para o clube à época”, se fundam, como salientam as informações em fatos conhecidos da CPI e que são relativos ao ora impetrado, *verbis*:

“Em reportagem de 26-10-2000, o *site* de notícias “no.”, publicou reportagem intitulada “O Time sumiu”, noticiando sérias suspeitas de falcatruas na venda de jogadores de futebol. Transcrevemos:

O Botafogo vendeu boa parte do time campeão brasileiro de 95, mas o valor do passe dos jogadores negociados e o balanço contábil do clube são como duas paralelas: não se encontram nunca. O documento oficial com a demonstração do resultado do ano de 96, que registra a receita do Botafogo com passes de jogadores, foi obtido por no. em um processo trabalhista movido pelo jogador Beto contra o clube. O balanço é claro: registra a receita de 3,5 milhões de reais. No entanto, a soma dos valores dos atletas vendidos em 96 chega a mais que o dobro da contabilidade oficial: cerca de 7,5 milhões de dólares.

O então presidente do Botafogo, Carlos Augusto Montenegro, atual presidente do Conselho Deliberativo, afirmou ao no, em reportagem recente, que naquele ano vendera apenas os apoiadores Beto (para o Napoli), por 3,8 milhões de dólares, e Jamir (Benfica), por 1 milhão de dólares. O outro único jogador negociado, segundo ele, o lateral André Silva (foi para o Grêmio por 300 mil dólares), teria sido trocado por uma dívida. Mas somando-se apenas as transações de Beto e Jamir, o Botafogo teria tido uma receita de 4,8 milhões de dólares, que ultrapassam portanto os 3,5 milhões de reais do balanço do clube, assinado pelo próprio Montenegro e pelo contador João Eduardo S. Werneck (...)

(...)

Carlos Augusto Montenegro insiste que vendeu apenas Beto, Jamir e André Silva, mas não mantém sua afirmação anterior ao no., quando refutou acusação do conselheiro Mário Sérgio Pinheiro de que parte dos dólares não havia sido registrada. Diante da diferença entre o valor dessas negociações e o documento que ele assinou, admite que parte do dinheiro não foi contabilizado. Seu argumento é de que a diferença foi usada para pagar a credores, cujos empréstimos também não haviam sido contabilizados.

O banqueiro Guilherme Arinos, presidente do Conselho Fiscal, está empenhado em investigar as contas do Botafogo, mas diz ter poderes limitados para isso. “O Conselho Deliberativo, órgão máximo do clube, já aprovou essas contas. Não tenho poder para reabri-las”, disse Arinos. Ele acredita que irregularidades fiscais e cambiais no clube devem ser objeto de investigação externa, por parte de instituições como a Receita Federal e o Banco Central.

Noutra reportagem, de 13-10-2000, o mesmo veículo de comunicação havia publicado reportagem intitulada “Procuram-se 3,5 milhões de dólares”. Transcrevemos:

O dinheiro da venda do passe de Beto, uma das estrelas do time do Botafogo campeão brasileiro de 1995, pode nem ter entrado no clube. Essa é uma das transações misteriosas que dominam os cochichos nos corredores da sede de General Severiano, mas que ninguém se arrisca a explicar, ou mesmo denunciar. O silêncio sobre o destino desconhecido desses 3,5 milhões de dólares (que teriam sido pagos na época pelo Nápoli, da Itália), porém, está sendo quebrado agora. A iniciativa é de dois integrantes do próprio Conselho Deliberativo do Botafogo, Mário Sérgio Pinheiro, advogado trabalhista, e André Araújo de Souza, tributarista. “Temos informações de que essa transação jamais foi registrada na contabilidade do Botafogo”, afirmou Pinheiro, em seu escritório no Centro da cidade, nesta quarta-feira.

(...)

Além dos indícios de desvio do dinheiro da venda de Beto (e de outros jogadores do time campeão brasileiro, que foi quase todo desfeito de uma só vez, por cerca de 11 milhões de dólares), Pinheiro, de 39 anos, e Araújo, de 28, vêm colhendo nos últimos meses dados e informações sobre uma lista de negócios considerados suspeitos no clube. A parte mais detalhada desses dados, eles não revelam para evitar que rastros e documentos cruciais para a investigação sejam providencialmente eliminados. O presidente do Conselho Deliberativo do clube, Carlos Augusto Montenegro, que era o presidente na época da venda do time, não foi localizado pelo repórter.” (Fls. 59/61).

Acolho, portanto, o parecer da Procuradoria-Geral da República no sentido de que, no caso, a determinação da quebra de sigilo em causa está fundamentada na forma em que, tratando-se de decretação por parte de CPI, se admite que ela se dê.

2. Em face do exposto, indefiro a segurança, e, em consequência, casso a liminar concedida.

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie: Sr. Presidente, parece-me claro que não se trata de uma investigação vaga. A CPI tinha elementos que autorizavam, efetivamente, o prosseguimento dessas indagações, com a busca desses dados bancários.

Acompanho o voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Sr. Presidente, entendo que o próprio requerimento dá condições que motivam suficientemente a quebra do sigilo.

Não havia necessidade de complementação de informações.

Há fato concreto, pois especifica que a quebra do sigilo se fará tendo em vista transações feitas com jogadores.

Não há, assim, meras conjecturas ou ilações, mas indicação precisa do objeto da ordem expedida.

Acompanho o voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, quando no exercício da Presidência, despachei a inicial e concedi a liminar. Não vi, na oportunidade, fato determinado que autorizasse a quebra do sigilo.

Esclarece, agora, o eminente Ministro Relator, que as informações explicitaram o requerimento e não o inovaram. Na verdade, explicaram que o requerimento baseava-se no fato concreto da venda dos jogadores da equipe campeã de 1995, com suspeita de evasão de divisas, lavagem de dinheiro, etc.

Assim, esclarecido, também denego o mandado de segurança, acompanhando o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, da justificativa oferecida pelo Senador requerente da quebra de sigilos do impetrante — que temos entendido valer como fundamentação ou, se for o caso, evidenciar a ausência ou inidoneidade dela — consta a alusão a um complexo de fatos concretos: a venda de jogadores do time campeão brasileiro de 1995 e a evasão do dinheiro assim obtido.

As informações, como acentuaram os Ministros que me antecederam, não inovaram — o que seria inadmissível — mas trouxeram a prova de que este fato concreto, aludido na justificativa, já fazia parte do acervo probatório ou de suspeitas minimamente fundadas de que dispunha a CPI.

É quanto basta, como temos acentuado.

Não há que exigir para a produção de uma determinada prova — mediante a quebra de sigilo — a prova dos fatos que se visa a apurar, mas, apenas, a indicação de suspeitas idôneas a justificar essa restrição de direitos fundamentais.

Acompanho o eminente Ministro Relator e denego a segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 23.843/RJ — Relator: Ministro Moreira Alves. Impetrante: Carlos Augusto Saade Montenegro (Advogado: José Mauro Couto de Assis Filho). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol)

Decisão: Por unanimidade, o Tribunal indeferiu a segurança e cassou a liminar anteriormente concedida. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Falaram, pelo impetrante, o

Dr. José Mauro Couto de Assis Filho, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Geraldo Brindeiro, Procurador-Geral da República.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Ellen Gracie. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 10 de outubro de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.851 — DF

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Antonio Osório Ribeiro Lopes da Costa — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol)

Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo — Ausência de indicação concreta de causa provável — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança concedido.

A quebra de sigilo não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da intimidade.

— *A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta.*

A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa — quando ausente a hipótese configuradora de causa provável — revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado — não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos — o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos.

A fundamentação da quebra de sigilo há de ser contemporânea à própria deliberação legislativa que a decreta.

— *A exigência de motivação — que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo — qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. Precedentes.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, *acordam* os Ministros do Supremo Tribunal Federal, *em Sessão Plenária*, na conformidade da ata do julgamento e das

notas taquigráficas, *por unanimidade* de votos, *conceder* o mandado de segurança, para declarar e fulminar como inválido o ato do Requerimento n. 82/2000, aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, CPI do Futebol, de que resultou a quebra do sigilo dos registros bancários e fiscais do impetrante, determinando que a Comissão Parlamentar de Inquérito restitua, à Secretaria da Receita Federal e às instituições financeiras, os documentos e informações que, na forma do ato ora invalidado, tenha eventualmente recebido.

Brasília, 26 de setembro de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: O eminente Procurador-Geral da República, Dr. **Geraldo Brindeiro**, ao opinar pela **concessão** deste *writ* constitucional, **assim sumariou e apreciou** a presente impetração (fls. 116/120):

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa, contra ato que determinou a quebra do seu sigilo bancário e fiscal, praticado pelos Excelentíssimos Senhores membros da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, instituída em 15 de setembro de 2000, Diário do Senado Federal, pág. 18.675, destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol, ora em processamento no Senado Federal, indicando como autoridade coatora a Mesa do Senado Federal, e a Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol.

O impetrante sustenta, em síntese, a ausência de fundamentação e motivação da decisão impugnada e que o ato de quebra de seu sigilo bancário e fiscal, promovido pela CPI do Futebol, encontra-se eivado de nulidade por não possuir a devida fundamentação, como determina o art. 93, inciso IX, da Carta Magna. Prossegue aduzindo ofensa ao art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, na medida em que um ato desprovido de fundamentação estaria promovendo uma devassa na sua vida privada e na sua intimidade.

Vossa Excelência deferiu o requerimento de medida liminar e suspendeu a eficácia do ato impugnado, sustentando a execução da medida de quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante (fls. 41/43).

A autoridade apontada como coatora, ao prestar informações (fls. 72/108), *sustentou*, resumidamente, que agiu nos estritos limites de legalidade ao deliberar pela quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante, *transcrevendo* a fundamentação do requerimento de quebra do sigilo ora impugnado, bem como a fundamentação realizada verbalmente pelo Relator da Comissão, Senador Geraldo Althoff, na sessão do dia 13 de dezembro de 2000, a qual ficou devidamente registrada nas notas taquigráficas da mencionada reunião.

Preliminarmente, impõe-se reconhecer a *ilegitimidade passiva ad causam* da Mesa do Senado Federal, representada por seu Presidente, pois, em consonância com a doutrina e a jurisprudência mais autorizadas, o mandado de segurança deve ser dirigido contra a autoridade que tem a competência para determinar a execução do ato impugnado. No caso, a ordem de quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante foi expedida exclusivamente pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, sem a menor participação da Mesa do Senado Federal. Portanto, há de ser excluída da relação processual deste mandado de segurança a Mesa do Senado Federal.

Assim, a questão a ser enfrentada no mérito deste mandamus pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito

poderes para determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal sem a devida fundamentação? A resposta, parece-me, deve ser negativa.

Os sigilos fiscal e bancário encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilos podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal, como derivação dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentar ‘todas as decisões, sob pena de nulidade’. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentar as decisões quando estão a exercer aqueles poderes. A Constituição Federal realmente deu os poderes (art. 58, § 3º), mas os concedeu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX).

Todavia, verifica-se no presente caso que o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal e bancário do impetrante não foi devidamente fundamentado e motivado. A análise do Requerimento n. 82, acostado aos autos a fl. 35, e da transcrição da fundamentação do requerimento apresentado pelo Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, Senador Geraldo Althoff, na Reunião Ordinária dessa Comissão, realizada em 13-12-00 (fls. 88/92), demonstram a ausência de um fato concreto que pudesse ensejar a legitimidade da medida extrema, qual seja, a quebra da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos.

Nota-se, pois, que a fundamentação apresentada pela autoridade coatora se resume a uma justificativa padronizada, não atendendo, portanto, à exigência legal para que o impetrante tivesse a inviolabilidade de sua vida privada afastada. Afinal, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados à produção de elementos probatórios para apurar *atos certos*, o que não ocorreu nos presentes autos. *Este tem sido* o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que no *Mandado de Segurança n 23.452-1/RJ*, Relator Ministro *Celso de Mello*, acórdão publicado em 12-5-2000, assim se manifestou:

‘(...) a quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito.

(...)

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera da intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se irritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. (...)’ (grifo nosso)

Ademais, não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente writ seja o simples fato do impetrante ter integrado a diretoria da Confederação Brasileira de Futebol. Imprescindível era que o ato tivesse sido motivado com base em um fato certo e concreto, sendo necessária a existência de probable cause, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX).

Urge, ainda, ressaltar que a fundamentação prestada quando das informações da autoridade coatora não se consubstancia eficaz para a validade e manutenção da quebra dos sigilos fiscal e bancário visto que a fundamentação deve ser contemporânea ao requerimento, e não posterior a ele. Dessa forma entendeu este Egrégio Tribunal quando do julgamento do mandado de segurança anteriormente mencionado, MS n. 23.452-1/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, acórdão publicado em 12-5-2000, *verbis*:

*‘(...) Motivação **per relationem** constante da deliberação emanada da Comissão Parlamentar de Inquérito.*

Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito — quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça — demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos — considerada a remissão a eles feita — passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou.

Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação — e não a sua justificação tardia — constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos (...)’ (grifo nosso).

Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela concessão do presente mandado de segurança, confirmando-se a medida liminar.” (Grifei)
É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Cabe referir, **inicialmente**, que a presente impetração mandamental foi deduzida em face da Presidência da CPI/Futebol e da Mesa do Senado Federal.

Ao examinar a **questão preliminar** relativa à legitimidade passiva *ad causam* da Mesa do Senado Federal, **proferi** decisão na qual vim a **excluí-la** da presente relação processual, **nesta** mantendo, **unicamente**, na condição de órgão coator, a CPI/Futebol, juridicamente representada por seu Presidente.

Como se sabe, a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal **firmou-se** no sentido de que, no tema em questão, **somente** a Comissão Parlamentar de Inquérito, institucionalmente **representada** por seu Presidente, **dispõe** de legitimidade *ad causam*, para figurar no pólo passivo do processo mandamental (RTJ 169/511-514, Rel. Min. **Paulo Brossard** — MS 23.444/DF, Rel. Min. **Maurício Corrêa** — MS 23.971/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5-6-2001).

Impõe-se registrar que esse entendimento jurisprudencial **encontra** apoio em magistério doutrinário (**Alexandre Issa Kimura**, “CPI — Teoria e Prática”, p. 119/121, item n. 5.2, 2001, Juarez de Oliveira), **pois** — consoante **adverte Odacir Klein** (“Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 70, 1999, Fabris) — “*Tanto no mandado de segurança como no habeas corpus, o impetrado será, sempre, o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, e não o do Congresso ou o de suas Casas, visto que a CPI age em nome da instituição parlamentar, recebendo delegação para o exercício da investigação*” (grifei).

Passo, desse modo, a apreciar o fundo da controvérsia mandamental.

Trata-se de mandado de segurança, que, impetrado contra a **CPI do Futebol**, instituída pelo Senado Federal, tem por objetivo **invalidar** a decretação da quebra do sigilo pertinente aos registros bancários e fiscais de Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa, ordenada por aquele órgão de investigação parlamentar.

Sustenta-se, na presente impetração, que “*a decisão que determinou a quebra do sigilo bancário e fiscal do ora impetrante carece da necessária fundamentação e, além disso, promove uma devassa na vida íntima do impetrante antes mesmo de ter tomado posse na Diretoria de Finanças da CBF*” (fl. 22 — grifei).

Postula-se, desse modo, “*seja concedida a segurança, a fim de que seja (...) desconstituído e anulado o ato impugnado*” (fl. 26 — grifei).

Cumpra enfatizar, desde logo, que **assiste**, à Comissão Parlamentar de Inquérito, **competência** para decretar, *ex propria auctoritate*, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico das pessoas sujeitas a investigação legislativa promovida por qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Esse entendimento **encontra** apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, **a partir** do julgamento plenário do MS 23.452/RJ, Rel. Min. **Celso de Mello** (RTJ 173/805-810), **firmou orientação** no sentido de **reconhecer** que a quebra do sigilo **constitui** poder inerente à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito:

“— O **sigilo bancário**, o **sigilo fiscal** e o **sigilo telefônico** (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que **não** se identifica com a inviolabilidade das **comunicações** telefônicas) — ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política — **não** se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, **eis que** o ato que lhes decreta a quebra traduz natural **derivação** dos poderes de investigação que foram conferidos, **pela própria Constituição da República**, aos órgãos de investigação parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, **no entanto**, para decretarem, legitimamente, **por autoridade própria**, a quebra do **sigilo bancário**, do **sigilo fiscal** e/ou do **sigilo telefônico**, relativamente a pessoas por elas investigadas, **devem** demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de **causa**

provável que legitime a medida excepcional (**ruptura** da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), **justificando** a necessidade de sua efetivação no procedimento de **ampla** investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, **sem prejuízo** de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

— As deliberações de **qualquer** Comissão Parlamentar de Inquérito, à **semelhança** do que **também** ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando **destituídas** de motivação, mostram-se **írritas** e **despojadas** de eficácia jurídica, pois **nenhuma** medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, **sem** que o ato que a decreta seja adequadamente **fundamentado** pela autoridade estatal.”

(RTJ 173/808, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Vê-se, desse modo, que, por efeito de expressa **autorização** constitucional (CF, art. 58, § 3º), **assiste** competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para, **ela própria**, decretar — **sempre** em ato necessariamente motivado — a **ruptura** dessa esfera de privacidade das pessoas.

Torna-se importante assinalar, neste ponto, que, **mesmo** naqueles casos em que se revelar possível o exercício, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, dos **mesmos** poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, **ainda assim** a prática dessas prerrogativas estará **necessariamente** sujeita aos **mesmos** condicionamentos, às **mesmas** limitações e aos **mesmos** princípios que regem o desempenho, pelos juízes, da competência institucional que lhes foi conferida pelo ordenamento positivo.

Isso significa, por exemplo, que **qualquer** medida restritiva de direitos **dependerá**, para reputar-se válida e legítima, da necessária motivação, pois, **sem esta**, tal ato — à **semelhança** do que ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.) — reputar-se-á **írrito** e **destituído** de eficácia jurídica.

Em uma palavra: as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, **estão sujeitas** às mesmas normas e limitações que **incidem** sobre os magistrados judiciais, quando no exercício de **igual** prerrogativa. **Vale dizer**: as Comissões Parlamentares de Inquérito **somente** podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, **desde que o façam** nos **mesmos** termos e segundo as **mesmas** exigências que a Constituição e as leis da República **impõem** aos juízes.

É por essa razão que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.454/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, deixou assentado **que se impõe**, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, o **dever** de fundamentar as deliberações que adote e das quais resulte — ou possa resultar — **restrição** aos direitos básicos das pessoas, **notadamente** naqueles casos em que os atos de investigação legislativa importem em **ruptura** da esfera de privacidade dos indiciados:

“(…) todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lítimo direito de defesa.”

(MS 23.454/DF, Rel. Min. Marco Aurélio)

Se se considerar que, em tempos recentes, **algumas** Comissões Parlamentares de Inquérito **têm insistido** em **não observar** a exigência constitucional de motivação dos atos restritivos de direitos, **impende** reconhecer que a **controvérsia** instaurada na presente causa **ainda torna indispensáveis** algumas **reflexões** em torno do tema pertinente ao alcance da norma inscrita no art. 5º, X, da Constituição, que, ao consagrar a **tutela jurídica da intimidade**, dispõe que “**são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (...)**” (grifei).

Como se sabe, o **direito à intimidade** — que representa importante manifestação dos direitos da personalidade — qualifica-se como expressiva **prerrogativa** de ordem jurídica que consiste em reconhecer, **em favor da pessoa**, a existência de um **espaço indevassável** destinado a **protegê-la** contra **indevidas** interferências de terceiros na esfera de sua vida privada.

Daí a **correta** advertência feita por **Carlos Alberto di Franco, para quem** “*Um dos grandes desafios da sociedade moderna é a preservação do direito à intimidade. Nenhum homem pode ser considerado verdadeiramente livre, se não dispuser de garantia de inviolabilidade da esfera de privacidade que o cerca*”.

É certo que a garantia constitucional da intimidade **não tem** caráter absoluto. Na **realidade**, como já decidiu esta Suprema Corte, “*Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legítimas, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição*” (RTJ 173/807, Rel. Min. Celso de Mello). Isso **não significa**, contudo, que o estatuto constitucional das liberdades públicas — nele compreendida a garantia fundamental da intimidade — possa ser **arbitrariamente** desrespeitado por qualquer órgão do Poder Público.

Nesse contexto, **põe-se em evidência** a questão pertinente ao **sigilo bancário**, que, ao dar expressão concreta a **uma** das dimensões em que se projeta, **especificamente**, a garantia constitucional da privacidade, protege a esfera de **intimidade financeira** das pessoas.

Embora o sigilo bancário, **também** ele, **não tenha** caráter absoluto (RTJ 148/366, Rel. Min. Carlos Velloso — RTJ 173/805-810, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.), **deixando** de prevalecer, por isso mesmo, **em casos excepcionais**, diante de **exigências** impostas pelo interesse público (Sergio Carlos Covello, “O Sigilo Bancário como Proteção à Intimidade”, in Revista dos Tribunais, vol. 648/27), **não se pode desconsiderar**, no exame dessa questão, que o sigilo bancário **reflete** uma expressiva **projeção** da garantia fundamental da intimidade — **da intimidade financeira** das pessoas, em particular —, **não se expando**, em conseqüência, **enquanto valor constitucional que é** (Vânia Siciliano Aieta, “A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental”, p. 143-147, 1999, Lumen Juris), a intervenções estatais **ou** a intrusões do Poder Público, quando **desvestidas** de causa provável ou **destituídas** de base jurídica idônea.

Tenho por **inquestionável**, por isso mesmo, que a cláusula constitucional que **outorga**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**” (CF, art. 58, § 3º) — **reprodução textual** do que se contém na Constituição Portuguesa (art. 178, n. 5), **desde** a Revisão Constitucional de 1982 — traz, **de modo implícito**, o reconhecimento da necessidade de que tais poderes **somente** devem ser exercidos **de maneira compatível** com a natureza do regime e com respeito aos princípios consagrados na Constituição da República.

Na realidade, a concepção de poder — na estrutura de um Estado fundado em bases democráticas — **deve** conviver, **necessariamente**, com a idéia correspondente de **limitação** e de **controle**.

Esse **paradigma de contenção**, cuja observância se impõe aos detentores e exercentes do poder estatal, **reflete** um dos elementos essenciais que **dão substância**, no plano da teoria da Constituição e da organização da sociedade política, à noção mesma de Estado Democrático de Direito.

A **necessidade** ética e a **exigência** política de **conformar**, juridicamente, o exercício do poder — **qualquer** que seja o órgão estatal que o detenha — representam, **sob**

tal aspecto, valores fundamentais e pressupostos de legitimação do Estado Democrático de Direito.

Impende advertir, por oportuno, e tal como precedentemente enfatizado, que a **jurisprudência constitucional** firmada pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao interpretar** o alcance da norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República, **reconhece** que **assiste**, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, o poder de decretar a **quebra do sigilo** inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, **desde** que o faça em ato **adequadamente** fundamentado, e do qual **conste**, ainda, referência a **fatos concretos** que justifiquem a configuração de **causa provável**, apta a evidenciar a **necessidade** de adoção dessa providência e a legitimar, desse modo, a medida excepcional da **“disclosure”** (RTJ 173/805-810, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 174/844, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — MS 23.466/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — MS 23.619/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti — MS 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello — MS 23.964/DF, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.).

Esse entendimento — que **encontra** apoio em autorizado magistério doutrinário (Ovídio Rocha Barros Sandoval, “CPI ao Pé da Letra”, p. 131/134, item n. 90, 2001, Millennium; Uadi Lammêgo Bulos, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, p. 253/257, item n. 2, 2001, Saraiva; Odacir Klein, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 67/68, 1999, Fabris Editor; Alexandre Issa Kimura, “CPI— Teoria e Prática”, p. 73/81, item n. 3.6, 2001, Ed. Juarez de Oliveira; Alexandre de Moraes, “Direito Constitucional”, p. 373/374, item n. 2.5.1, 9ª ed., 2001, Atlas) — **repele** deliberações de Comissões Parlamentares de Inquérito, que, **cingindo-se** a meras presunções, **ou** a referências destituídas **“do mínimo necessário de suporte informativo”**, **ou**, ainda, a afirmações vagas e genéricas, **nestas** fundamentam a **medida extraordinária** da quebra de sigilo, **em claro desrespeito** ao modelo institucional de poderes limitados e ao sistema de garantias subjetivas estabelecidos no estatuto constitucional (MS 23.668/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti — MS 23.964/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

É por tal razão que entendo **destituído** de validade jurídica o ato ora questionado nesta sede mandamental.

Com efeito, o exame do **requerimento** de decretação da **quebra** dos sigilos bancário e fiscal da parte ora impetrante **revela** que esse ato — pelo sentido extremamente **genérico** das razões que lhe dão suporte, **desvinculadas** de qualquer base empírica idônea — **não se ajusta**, minimamente, à exigência básica formulada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, nessa matéria, nada mais reflete **senão** o **autorizado** magistério do eminente Professor Miguel Reale (“Questões de Direito Público”, p. 101/102, 1997, Saraiva), **para quem** a excepcional prerrogativa da **ruptura** do sigilo **está condicionada**, quanto ao seu **legítimo** exercício, **“aos pressupostos de uma situação jurídica concreta”**, o que evidentemente **não ocorre** em casos, **como o presente**, nos quais a fundamentação **atém-se** a uma **fórmula padronizada**, destinada a **aparentar** que a deliberação emanada da CPI **apresentar-se-ia** devidamente motivada.

Eis as razões que levaram a CPI do Futebol a decretar a quebra dos sigilos bancário e fiscal de Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa, **supondo** que essa deliberação, **revestida** de extraordinárias conseqüências, pudesse apoiar-se, legitimamente, em cláusula constante de texto **que não indica, não faz referência e nem guarda** conexão com fatos concretos que particularizem situações específicas **pertinentes** ao ora impetrante (fl. 35):

“O requerimento de instalação desta CPI foi claro em elencar como fato determinado a apuração de irregularidades que estariam sendo praticadas pela gestão da CBF. Os poderes constitucionais da CPI garantem a esta a possibilidade legal de investigar a fim de apurar todos os seus fatos determinados. A indissolúvel união entre o comportamento dos dirigentes da CBF e as diversas

entidades do futebol torna essencial a transferência dos sigilos ora requeridos como elemento essencial para a efetiva instrução das investigações.

O Sr. Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa compõe a diretoria da CBF, sendo indispensável a análise de suas movimentações bancárias, bem como declarações fiscais, *visto que somente com o cruzamento das informações dos diversos participantes da estrutura do futebol, poder-se-á conseguir estabelecer as conexões materiais entre os mesmos.*” (Grifei)

Vê-se, portanto, que a **única** razão invocada pela CPI/Futebol, para **tentar** justificar a medida extraordinária de quebra do sigilo bancário e fiscal do impetrante, no período compreendido entre 1995 e 2000, **consistiu** na circunstância de o Sr. Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa **compor** a Diretoria da CBF (fl. 35).

Impunha-se, à CPI/Futebol, **muito mais** do que **simplesmente** aludir à mera participação do ora impetrante na Diretoria da CBF — fato esse que, por si só, **não** se reveste de **qualquer** ilicitude —, **também** indicar, de maneira efetiva, **situações concretas**, referentes **ao autor** do presente *writ*, **das quais** pudessem emergir, **com suporte** em base empírica idônea, **suspeitas fundadas** de seu **suposto** envolvimento em atos irregulares, praticados na gestão dessa entidade.

Tal, porém, **não** ocorreu, **nem** se registrou no caso ora em exame, **pois**, o que a CPI em questão pretendeu — ao agir com **inobservância** dos critérios jurisprudenciais fixados pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 173/805-810) — foi proceder a uma **indevida devassa** da intimidade financeira de Antônio Osório Ribeiro da Costa.

As razões invocadas pela CPI/Futebol, no caso ora em exame, **apenas evidenciam** que esse órgão legislativo — **ao menos** no momento em que praticou o ato ora impugnado — **não dispunha** de **quaisquer** elementos que pudessem autorizar a quebra do sigilo bancário e fiscal do impetrante, **tanto** que entendeu necessário adotar essa excepcional providência, para, **em função** dos dados **que viesse** a eventualmente obter, “*conseguir estabelecer as conexões materiais*” entre o autor deste *writ* e os “*diversos participantes da estrutura do futebol*” (fl. 35).

Ora, **não se pode desconhecer**, neste ponto, que a quebra de sigilo não pode transformar-se, como no caso destes autos, em **devassa ilegítima** da intimidade financeira **ou** fiscal de qualquer pessoa.

Como se sabe, a **quebra de sigilo**, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, **necessita** apoiar-se em decisão **revestida** de fundamentação adequada, que **encontre** apoio concreto em suporte fático idôneo, **sob pena** de invalidade do ato estatal que a decreta.

A **ruptura** da esfera de intimidade de **qualquer** pessoa — quando ausente a hipótese configuradora de **causa provável** — revela-se **incompatível** com o modelo consagrado na Constituição da República, **pois** a quebra de sigilo **não pode** ser manipulada de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes.

Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, **ilegitimamente**, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado — não obstante a ausência de **quaisquer** indícios concretos — o poder de **vasculhar** registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a **ilícita** utilização do procedimento de devassa indiscriminada (**que nem mesmo** o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado **supostamente** impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser **eventualmente** descobertos.

Não é por outro motivo que o eminente Ministro **Sepúlveda Pertence**, em situação em tudo assemelhada à que se registra na presente causa, **corretamente** advertiu que “*não cabe autorizar a ruptura do sigilo bancário, senão quando necessária, por sua pertinência, à informação de procedimento investigatório em curso sobre sus-*

peita razoavelmente determinada de infração penal, incumbindo a demonstração de tais pressupostos ao requerente da autorização respectiva. **Ao contrário**, entendo, não pode, a **disclosure** das informações bancárias, **servir de instrumento de devassa exploratória**, isto é, **não destinada** à apuração de uma suspeita definida, mas, sim, à busca da descoberta de ilícitos insuspeitados” (Inq 901/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16-2-95).

É por essa razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar — e conceder — mandado de segurança também impetrado contra a mesma CPI/Futebol, instituída pelo Senado Federal, reconheceu, naquele caso, a ocorrência de vícios idênticos aos que afetam a deliberação ora questionada.

É que, também neste caso, o ato de quebra de sigilo ressepte-se de fundamentação juridicamente idônea, eis que se apóia em alegações extremamente genéricas, que não guardam conexão com qualquer fato concreto e que se apresentam desvinculadas de situações específicas que pudessem caracterizar, quanto ao ora impetrante, a hipótese necessária de causa provável:

“Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo — Inocorrência de fundamentação — Ausência de indicação de fatos concretos referentes à pessoa investigada — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança concedido.

A quebra do sigilo, por ato de Comissão Parlamentar de Inquérito, deve ser necessariamente fundamentada, sob pena de invalidade.

— A Comissão Parlamentar de Inquérito — que dispõe de competência constitucional para ordenar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico das pessoas sob investigação do Poder Legislativo — somente poderá praticar tal ato, que se reveste de gravíssimas conseqüências, se justificar, de modo adequado, e sempre mediante indicação concreta de fatos específicos, a necessidade de adoção dessa medida excepcional. **Precedentes.**

A fundamentação da quebra de sigilo há de ser contemporânea à própria deliberação legislativa que a decreta.

— A exigência de motivação — que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo — qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, quando da prestação de informações em sede mandamental. **Precedentes.**

A quebra de sigilo — que se apóia em fundamentos genéricos e que não indica fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação — constitui ato eivado de nulidade.

— Revela-se desvestido de fundamentação o ato de Comissão Parlamentar de Inquérito, que, ao ordenar a ruptura do sigilo inerente aos registros fiscais, bancários e telefônicos, apóia-se em motivação genérica, destituída de base empírica idônea e, por isso mesmo, desvinculada de fatos concretos e específicos referentes à pessoa investigada, descaracterizando, assim, a existência necessária de causa provável, cuja eventual configuração poderia legitimar a excepcional interferência do Estado na esfera sensível da intimidade, que representa prerrogativa jurídica a todos assegurada pela própria Constituição da República.”

(MS 23.868/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Daí a correta advertência feita pela douta Procuradoria-Geral da República, que, ao manifestar-se pela nulidade do ato impugnado nesta sede mandamental, observou que “(...) não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente writ seja o simples fato do impetrante ter

*integrado a diretoria da Confederação Brasileira de Futebol. Imprescindível era que o ato tivesse sido motivado com base em um **fato certo e concreto**, sendo necessária a existência de **probable cause**, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX)” (fl. 119 — grifei).*

Entendo, desse modo, que se **ressente** de validade jurídico-constitucional, **precisamente** porque **destituída** de fundamentação idônea e adequada, a deliberação ora questionada na presente sede de mandado de segurança.

Nem se diga, de outro lado, que as razões expostas, **verbalmente**, pelo ilustre Relator da **CPI do Futebol**, Senador Geraldo Althoff (fl. 88/92), satisfariam a exigência fixada pela jurisprudência desta Corte, pois, **também elas**, não apontam, **no que se refere** a Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa, **qualquer** situação concreta que pudesse justificar a prática de ato revestido de tamanha gravidade, como o é a ruptura da esfera de sigilo bancário e fiscal de **qualquer** pessoa.

Cabe registrar, ainda, que, **nem mesmo** a tentativa (**inconsistente**) de justificar o ato ora impugnado, **já na fase tardia** de prestação das informações, tem o condão de legitimá-lo, **pois** — **consoante** já advertiu o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal (**RTJ 173/805-810**, Rel. Min. Celso de Mello) — “*Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação — e não a sua justificação tardia — constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos*”.

Com efeito, **não basta** pretender justificar *a posteriori*, já no âmbito do próprio processo de mandado de segurança, as razões que **deveriam** ter sido expostas **por ocasião** da deliberação tomada pela CPI, pois a existência **contemporânea** da motivação **constitui pressuposto essencial de legitimação** do próprio ato decisório.

Na realidade, **cabe insistir** na asserção de que a **motivação** há de ser **própria e inerente** à decisão que ordena o ato excepcional de privação **ou** de restrição de direitos, pois a ausência de fundamentação **não pode** ser suprida *a posteriori* (**RTJ 59/31 – RT 543/472 – RT 569/399 – RT 591/431 – RT 639/381**).

Sendo assim, pelas razões expostas, **e acolhendo**, ainda, o **parecer** da doutra Procuradoria-Geral da República, **concedo** o mandado de segurança ora impetrado, para, **confirmando** a medida liminar anteriormente deferida, **invalidar a deliberação** tomada pela **CPI do Futebol**, instituída pelo Senado Federal, e que, ao aprovar, em 13-12-2000, o Requerimento n. 82/2000, **ordenou**, ilegitimamente, a quebra do sigilo dos registros fiscais e bancários de Antônio Osório Ribeiro Lopes da Costa, **ora impetrante**.

Determino, ainda, que a CPI/Futebol **restitua**, à Secretaria da Receita Federal e às instituições financeiras, os documentos e informações, que, em função do ato ora invalidado, tenha eventualmente recebido, eis que **não poderá** utilizá-los, **legitimamente**, em face da evidente **ilicitude** da deliberação que vem de ser ora desconstituída no presente julgamento.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS 23.851/DF — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrante: Antonio Osório Ribeiro Lopes da Costa (Advogados: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outros). Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol).

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 13-9-2001.

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, concedeu a segurança para declarar e fulminar como inválido o ato do Requerimento n. 82/2000, aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, CPI do Futebol, que resultou a quebra do sigilo dos registros bancários e fiscais do impetrante, determinando que a Comissão Parlamentar de Inquérito restitua, à Secretaria da Receita Federal e às instituições financeiras, os documentos e informações que, na forma do ato ora invalidado, tenha eventualmente recebido. Votou o Presidente, o Ministro Marco Aurélio.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 26 de setembro de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

QUESTÃO DE ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA 23.852 — DF

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Antonio Osório Ribeiro Lopes da Costa — Impetradas: Mesa da Câmara dos Deputados e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI da CBF/Nike)

Mandado de segurança — Comissão Parlamentar de Inquérito — Extinção — Perda superveniente de objeto — Ação mandamental prejudicada.

— A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de habeas corpus, sempre que — impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a extinguir-se, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final. Precedentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade do ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem, *julgar* prejudicado o mandado de segurança, por perda superveniente de seu objeto, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 28 de junho de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandado de segurança **impetrado** contra deliberação da CPI/CBF–NIKE, que, ao aprovar o **Requerimento n. 172**, ordenou a quebra do sigilo inerente aos registros telefônicos, bancários e fiscais do ora impetrante.

O pedido de medida liminar foi **deferido**, no período das férias forenses, pelo eminente Presidente desta Suprema Corte (fls. 48/50).

O Ministério Público **propõe** que se julgue **prejudicado** este mandado de segurança, **em virtude** da perda superveniente de seu objeto, **eis que** “a dissolução do órgão impetrado, de caráter temporário, implica a inviabilização do prosseguimento do presente writ” (fl. 161/163).

Desse modo, e tendo em vista a **conclusão** do parecer oferecido pelo eminente Procurador-Geral da República, Dr. **Geraldo Brindeiro**, submeto, em questão de ordem, à apreciação do **Plenário** deste E. Tribunal, a **proposta** de que se julgue **prejudicada** a **presente** ação de mandado de segurança.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do eminente Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, **manifestou-se** no sentido da **prejudicialidade** da presente ação de mandado de segurança, **eis que já se encerraram** os trabalhos de investigação da CPI/CBF–NIKE (fl. 161/163).

Registro, por necessário, que os **presentes** autos vieram-me conclusos **apenas** em 25 de junho de 2001 (fl. 165).

Entendo **assistir** plena razão ao eminente Procurador-Geral da República, **quando** suscita a ocorrência, no caso, de típica situação configuradora de **prejudicialidade** do processo mandamental.

É que a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal considera **prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a ser declaradas **extintas**, em virtude da **conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final (MS 21.872/DF, Rel. Min. Néri da Silveira — HC 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, v.g.):

“**Mandado de segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito extinta pela conclusão dos seus trabalhos. Perda do objeto.**

Declara-se **prejudicado**, em face da perda do objeto, o mandado de segurança impetrado contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito **que veio a ser extinta** pela conclusão dos seus trabalhos. **Precedentes.**

Mandado de segurança julgado **prejudicado.**”
(MS 23.465/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa)

“**Mandado de segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito. Extinção. Perda superveniente de objeto.**

— A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal entende **prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a ser declaradas **extintas**, em virtude da **conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. **Precedentes.**”
(MS 23.491/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Esse entendimento, por identidade de razões, aplica-se, **também**, às hipóteses em que, **não obstante** a conclusão dos trabalhos de investigação parlamentar, **frustrar-se**, por qualquer motivo, a aprovação, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, do relatório final concernente às suas atividades.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, julgo **prejudicada** a presente ação de mandado de segurança, em virtude da perda **superveniente** de seu objeto.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS 23.852-QO/DF — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrante: Antonio Osório Ribeiro Lopes da Costa (Advogados: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outros). Impetradas: Mesa da Câmara dos Deputados e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI da CBF/Nike).

Decisão: O Tribunal, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Relator, julgou prejudicado o mandado de segurança, por perda superveniente de seu objeto, nos termos do voto de Sua Excelência. Decisão unânime. Ausente, justificadamente, o Ministro Ilmar Galvão. Presidiu o julgamento o Ministro Marco Aurélio.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 28 de junho de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.882 — PR

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Impetrantes: Clube Atlético Paranaense e outro — Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol)

Mandado de segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol). Quebra de sigilos fiscal e bancário. Exigência de fundamentação do ato impugnado.

1. Esta Corte firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são obrigadas a demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra de sigilos bancário e fiscal.

2. A fundamentação deve acompanhar o ato submetido à deliberação da CPI, sendo inviáveis argumentações outras expostas no curso do mandado de segurança.

3. Hipótese de deficiência na fundamentação da quebra de sigilo do primeiro impetrante, por apoiar-se em meras conjecturas.

4. Quanto ao segundo impetrante, a CPI partiu de fato concreto com base em indícios de seu envolvimento com evasão de divisas e irregularidades nas transações com jogadores nominalmente identificados.

Segurança concedida ao primeiro impetrante e denegada ao segundo, cassando-se, em relação a este, a liminar anteriormente deferida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conceder a segurança ao Clube Atlético Paranaense e a indeferir quanto ao impetrante Mário Celso Petraglia, cassando, em relação a este, a liminar anteriormente deferida.

Brasília, 31 de outubro de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Cuida-se de mandado de segurança impetrado pelo Clube Atlético Paranaense e Mário Celso Petraglia, seu presidente, contra atos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol), instituída em virtude do Requerimento 497/2000, a qual determinou a quebra dos sigilos bancário e fiscal dos impetrantes, mediante os Requerimentos 093 e 112, de 2000 (fls. 26/29).

2. Aduzem os autores que, durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, dois senadores, ex-Ministros da Justiça, empenharam-se em convencer seus colegas da irregularidade que estava para ser praticada na constituição de CPI sem apoio em fato certo e causa provável, o que viria a tornar nulos seus atos por falta de fundamentação.

3. Insurgem-se contra a atitude que, atualmente, vem sendo adotada pelas mencionadas comissões, cuja finalidade teria sido deturpada por alguns membros do Poder Legislativo, a quem incumbe construir uma sociedade justa. Com fundamento na jurisprudência do Tribunal, sustentam que a justificação dos citados Requerimentos não apresenta os requisitos mínimos de validade.

4. Durante as férias forenses de janeiro do corrente ano, o eminente Ministro Carlos Velloso, então Presidente desta Corte, deferiu a liminar, em parte, para que o exame dos documentos ficasse adstrito à CPI (fl. 71).

5. Os impetrantes requereram a extensão dos efeitos da medida liminar parcialmente deferida, para que fosse determinado à CPI que respeitasse o sigilo de dados porventura já chegados ao seu conhecimento, e também para que cessasse imediatamente a eficácia dos Requerimentos 093 e 112, de 2000, até o julgamento final desta ação (fls. 81/87).

6. A autoridade coatora, em suas informações (fl. 76), após tecer considerações conceituais sobre os poderes investigatórios de que se revestem as Comissões Parlamentares de Inquérito, salienta a necessidade de instalação da CPI do Futebol, pois todos os meios de comunicação divulgam que essa prática esportiva freqüentemente é associada a suspeitas de acobertamento de ilicitudes, como o pagamento de comissões indevidas, criação de caixa dois, evasão de divisas, sonegação de impostos, falsidade ideológica, estelionato, empobrecimento dos clubes e enriquecimento dos “*cartolas*”.

7. Afirma que estão presentes os requisitos imprescindíveis à quebra dos sigilos bancário e fiscal dos impetrantes, para o que descreve as diversas etapas das transações comerciais concernentes às vendas de passes de jogadores de futebol, das quais pode ser extraída a ocorrência da prática de fraudes fiscais e cambiais. Esclarece que o acesso a dados sigilosos não supõe a prática de um crime por parte de quem está sendo investigado, mas que se demonstre a existência de causa provável, a partir de meros indícios, consoante assentou esta Corte. Basta, portanto, o envolvimento do titular do sigilo com os fatos sob investigação. Reporta-se, também, às justificações

dos Requerimentos 93 e 112, de 2000, em que se pede a quebra de sigilos ora impugnada (fls. 91/120).

8. Considerando que não ficou suficientemente esclarecido se havia ocorrido a quebra dos sigilos fiscal e bancário em causa, nem se a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol) já se encontrava de posse dos documentos pertinentes, deferi o pedido de extensão do provimento judicial, para determinar que a documentação enviada permanecesse em sigilo até o julgamento definitivo desta ação.

9. O Ministério Público Federal, às fl. 130/136, opina pela concessão da segurança ao Clube Atlético Paranaense, por ausência de fundamentação do ato impugnado, e pela denegação do *writ* quanto ao impetrante Mário Celso Petraglia, por estar devidamente fundamentado o Requerimento 112/2000.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): O Tribunal já firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito, em virtude do disposto no artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, são dotadas de poder investigatório, devendo elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional de seus atos (MS 23.452/RJ, Celso de Mello, *DJ* de 12-5-00).

2. Dessa forma, embora o referido dispositivo constitucional lhes atribua '*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*', seus atos, que, sob pena de nulidade, devem ser fundamentados, não ficam imunes de posterior controle do Poder Judiciário.

3. No que concerne ao primeiro impetrante, Clube Atlético Paranaense, não se pode aceitar como fundamentação suficiente para propiciar a quebra do sigilo objeto do ato impugnado a justificação do Requerimento 93/2000, *verbis*

“Requerimento n. 93

Em conformidade com os artigos 58, § 3º, da Constituição Federal e 148 do Regimento Interno do Senado Federal, combinado com o art. 2º da Lei n. 1.579/52 e, ainda, com o § 3º do artigo 38 da Lei n. 4.595/64, requiro à Secretaria da Receita Federal e ao Banco Central do Brasil a transferência dos sigilos bancário e fiscal no período de 1995 até 2000, dos seguintes clubes de futebol:

Clube de Regatas Vasco da Gama (RJ)

[seguem-se 12 clubes de futebol]

(...)

Clube Atlético Paranaense (PR)

Coritiba Futebol Clube (PR)

Justificação

Entre os principais objetivos da CPI está a de investigar as fraudes financeiras, fiscais e cambiais envolvendo transações efetuadas pelos Clubes de Futebol.

Para tal fim, é de fundamental importância a obtenção da movimentação bancária e documentos fiscais, que consistem nos principais instrumentos de investigação.

Para iniciar as investigações, esta CPI optou por montar uma amostra de clubes, selecionados com base na representatividade material das transações

financeiras do clube no mercado do futebol brasileiro, bem como no volume de negociações que tal clube fez com o exterior no período analisado. Ademais, os clubes acima citados apresentam em sua escolha coerência metodológica pelo fato de as federações aos quais estes clubes são filiados também terem seus sigilos transferidos para esta CPI.

Sala das Sessões, de dezembro de 2000.

Senador Geraldo Althof” (fl. 26/27).

4. O Ministério Público Federal bem analisou a fragilidade da fundamentação do ato impugnado, *verbis*:

“Nota-se, pois, que a fundamentação apresentada pela autoridade coatora se resume a uma justificativa padronizada, não atendendo, portanto, à exigência legal para que o Clube Atlético Paranaense tivesse a inviolabilidade de sua vida privada afastada. Afinal, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados à produção de elementos probatórios para apurar fatos certos, o que não ocorreu no presente caso. Esta tem sido o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança n. 23.452/RJ, Celso de Mello, DJ de 12-5-2000)” (...).

Ademais, não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente *writ* seja a necessidade de investigar fraudes financeiras, fiscais e cambiais por parte dos Clubes de Futebol, montando-se, assim, uma amostra desses clubes com base na representatividade material de suas transações financeiras no mercado do futebol brasileiro. Imprescindível era que tivesse sido motivado com base em um fato certo e concreto, sendo necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX) (fl. 133/134).

5. Ressalte-se, ainda, que as informações da autoridade impetrada (fl. 104/110) acrescentaram fundamentos que não constam do Requerimento 93/2000 (fl. 26/27), mas que não se prestam ao fim pretendido, pois não passam de afirmações sobre documentos, sem causa provável. Esta é a orientação do Tribunal adotada no julgamento do já referido MS 23.452, *verbis*:

“Quando esta [a CPI] faz remissão a elementos de fundamentação existentes *aliunde* ou constantes de outra peça, impõe-se demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos — considerada a remissão a eles feita — passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou.

Não se revela viável indicar, *a posteriori*, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação — e não a sua justificação tardia — constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos (...).”

6. Conclui-se, a toda evidência, que nulo é o ato da CPI que determinou a quebra dos sigilos bancário e fiscal do Clube Atlético Paranaense.

7. Já no que diz respeito ao Presidente do Clube, Mário Celso Petraglia, segundo impetrante, a manifestação do Ministério Público Federal é no sentido de que o ato da CPI foi devidamente fundamentado, conforme consta da justificação do Requerimento 112/2000, acostado à fl. 112, cujo teor é o seguinte:

Requerimento n. 112/2000

Em conformidade com os artigos 58 da Constituição Federal e 148 do Regimento Interno do Senado Federal, combinado com o art. 2º da Lei 1.579/52 e, ainda, com o § 3º do artigo 38 da Lei 4.595/64, requero à Secretaria da Receita Federal e ao Banco Central do Brasil a transferência dos sigilos bancário e fiscal, no período de 1995 a 2000, do Sr. Mário Celso Petraglia, Presidente do Clube Atlético Paranaense.

Justificação

Entre os principais objetivos da CPI está o de investigar o enriquecimento de dirigentes de Clubes de Futebol a partir do desvio de suas receitas, especialmente rendas de jogos, publicidade e transações com jogadores.

As transações com jogadores para o exterior vêm sendo alvo de processos por evasão de divisas instaurados pelo Banco Central, quando as divisas não chegam ao País. Suspeita-se também que os preços dos jogadores divulgados pela imprensa não correspondem ao que consta do contrato, sendo a operação utilizada para lavagem de dinheiro. Há dúvidas, inclusive, sobre a efetiva propriedade do passe, parte do qual pode estar sendo transferido do clube para terceiros, mediante contratos de 'gaveta'.

Essas fraudes costumam ser acompanhadas dos crimes de sonegação fiscal e evasão de divisas, que constituem fatos determinados desta CPI. Para essa investigação, o instrumento mais eficaz consiste na obtenção da movimentação bancária e documentos fiscais.

Para dar prosseguimento às investigações, esta CPI optou por montar uma amostra de dirigentes, selecionados com base em indícios de desvio nas rendas dos clubes, especialmente àquelas obtidas em transações de jogadores, contratos de patrocínio e venda de ingressos.

O Sr. Mário Celso Petraglia foi incluído na amostra em função de denúncias envolvendo evasão de divisas, lavagem de dinheiro e irregularidades nas transações dos jogadores Oséas, Paulo Rink, Lucas e Adriano.

Sala das Sessões, de dezembro de 2000.

Senador Geraldo Althof" (fls. 28/29).

8. Vê-se que, em verdade, a CPI do Futebol partiu de fato concreto, fazendo menção, inclusive, a processos instaurados pelo Banco Central nos quais há possibilidade de se apurar o envolvimento do Presidente do Clube Atlético Paranaense com irregularidades cometidas nas transações com os jogadores Oséas, Paulo Rink, Lucas e Adriano, que tenho como causa provável suficiente para justificar o ato da referida Comissão.

9. Assim sendo, aplica-se o que esta Corte assentou no julgamento da ADI 23.639/DF, Celso de Mello, DJ de 16-2-2001, rememorada pelo Ministério Público em seu parecer, *verbis*:

“A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno)” (fl. 135).

10. Recentemente, na Sessão do dia 10 próximo passado, este Tribunal, ao apreciar o MS 23.843/RJ, Moreira Alves, cujo tema versado em tudo é similar ao presente, entendeu devidamente fundamentado ato idêntico emanado da mesma Comissão.

11. Conforme ficou explicitado, todos os requisitos exigidos por esta Corte para a quebra dos sigilos bancário e fiscal foram cumpridos pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol).

Ante essas circunstâncias, concedo a segurança ao primeiro impetrante Clube Atlético Paranaense, facultando-lhe, em decorrência do que se decidiu na medida liminar, a obtenção dos produtos da quebra dos sigilos fiscal e bancário, e a denego quanto ao segundo impetrante Mário Celso Petraglia, cuja liminar concedida fica sem efeito (fls. 69/71).

EXTRATO DA ATA

MS 23.882/PR — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Impetrantes: Clube Atlético Paranaense e outro (Advogado: Lucas Lafetá Machado). Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol).

Decisão: O Tribunal concedeu a segurança ao Clube Atlético Paranaense e a indeferiu quanto ao impetrante Mário Celso Petraglia, cassando, em relação a este, a liminar anteriormente deferida. Votou o Presidente, o Ministro Marco Aurélio. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, neste julgamento, o Ministro Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 31 de outubro de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 23.957 — DF

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Impetrante: Ariberto Pereira dos Santos Filho — Impetradas: Mesa do Senado Federal e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol)

Mandado de segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito. Ilegitimidade passiva da Mesa do Senado Federal. Quebra de sigilo fiscal. Falta de fundamentação. Nulidade do ato impugnado. Precedentes.

1. Impetração contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol. A Mesa do Senado Federal, não sendo responsável pela quebra do sigilo, não tem legitimidade para compor o pólo passivo do writ.

2. Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias de que as CPIs são constitucionalmente investidas (CF, artigo 58, § 3º) não são absolutos. Imprescindível a fundamentação dos atos que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se não fundamentados, assim também os das comissões parlamentares de inquérito.

3. A legitimidade da medida excepcional deve apoiar-se em fato concreto e causa provável, e não em meras conjecturas e generalidades insuficientes para ensejar a ruptura da intimidade das pessoas (CF, artigo 5º, X).

Segurança concedida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, excluir a Mesa do Senado Federal como órgão impetrado e conceder a segurança, na forma do voto do Relator.

Brasília, 20 de setembro de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Ariberto Pereira dos Santos Filho, contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito, processada no Senado Federal, destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol, que determinou a quebra de seu sigilo fiscal. Aponta-se como autoridades coatoras também a Mesa do Senado Federal.

2. Alega o impetrante que o ato contraria os artigos 93, IX, e 5º, X, da Constituição Federal, por falta de fundamentação e por promover devassa em sua vida particular.

3. Deferi o pedido liminar, suspendendo a eficácia do ato impugnado até o exame das informações, que não foram prestadas pela autoridade impetrada, apesar de notificada (fl. 50/51 e 57).

4. O Ministério Público opina, preliminarmente, pela ilegitimidade passiva da Mesa do Senado e, no mérito, pela concessão da segurança (fl. 62/66).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Preliminarmente, excluo do presente *writ* a Mesa do Senado Federal, que não tem legitimidade passiva *ad causam* para figurar na ação, pois o ato impugnado foi praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a *investigar fatos envolvendo a associações brasileiras de futebol*, a quem compete responder em juízo pelos seus atos, na pessoa de seu Presidente.

2. No mérito, esta Corte firmou entendimento unânime acerca da necessidade de que sejam fundamentadas as deliberações das CPIs que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscal e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se destituídos de fundamentação, assim também os das referidas comissões. A elas o § 3º do artigo 58 da Constituição confere “*os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias*”. Nessa perspectiva é o que esta Corte decidiu nos MMSS 23.452, **Celso de Mello** (DJ de 12-5-00); 23.619, **Gallotti** (DJ de 7-12-00); e 23.466, **Pertence** (DJ de 6-4-01), *inter alia*.

3. Cumpre, pois, examinar os fundamentos adotados pela impetrada, contidos no Requerimento n. 229, de 2001, cujo teor peço vênia para transcrever:

“*Requerimento n. 229, de 2001*

Nos termos do disposto no § 3º do art. 58 da Constituição Federal, bem como nos dispositivos previstos no Regimento Interno do Senado Federal,

requero a transferência do sigilo fiscal do Sr. Ariberto Pereira dos Santos Filho, CPF 404.133.907-30, funcionário da Confederação Brasileira de Futebol – CBF, a partir do ano de declaração de 1995.

Justificação

Até por questão de lógica e racionalidade, nenhum trabalho de investigação do futebol brasileiro poderia deixar de abranger a Confederação Brasileira de Futebol – CBF, pois se trata da Entidade que, em nível nacional e internacional, cuida da administração e da organização do futebol brasileiro.

As primeiras análises feitas indicam que essa Entidade apresenta situação patrimonial sofrível, com passivo a descoberto, já no exercício de 1998, de aproximadamente R\$ 24,7 milhões, além de abruptas variações na composição de suas contas de resultado e patrimoniais, variações essas inexplicadas pelos dados colhidos na documentação atualmente em poder desta Comissão. A verificação dessa realidade constituiu, de certo modo, desagradável surpresa para esta CPI, vez que o futebol brasileiro, sobre vir colecionando títulos ao longo dos últimos cinco ou dez anos, logrou celebrar vultosos contratos de patrocínio com firmas mundialmente reconhecidas. As receitas oriundas de patrocinadores, segundo informações colhidas, são inéditas em volume, até mesmo quando comparadas com as amealhadas por entidades congêneres no plano internacional. Por isso mesmo, muito impressiona o fato de as receitas da CBF, hoje bastante robustecidas pelo patrocínio, serem insuficientes para fazer face aos compromissos da Entidade, tornando aparentemente inevitável a já aludida situação de passivo a descoberto.

A linha de investigação, portanto, visa, desde logo, excluir a hipótese de a causa da penúria de entidades como a CBF ser o paralelo enriquecimento ilícito de seus dirigentes e funcionários, assim como de pessoas que, com eles, mantenham alguma forma de relacionamento comercial e pessoal. Isso exige a investigação tanto dos negócios diretamente realizados por intermédio de outras pessoas, inclusive jurídicas.

No presente caso, há suspeitas, motivadas por denúncias apresentadas a esta Comissão, de que o Sr. Ariberto estaria participando, em nome próprio e por procuração de terceiros, de negócios relacionados à administração dos recursos da Confederação Brasileira de Futebol – CBF.

Exatamente por isso, entendemos de suma importância o encaminhamento de informações a respeito do Sr. Ariberto a esta Comissão, a fim de que se possa dar eficácia à linha de investigação acima esboçada e, assim fazendo, concluir com Sucesso a missão de que esta CPI foi incumbida pelo Senado Federal.

Sala de Sessões, de abril de 2001.

Senador *Geraldo Althof*.” (Fls. 6/7)

4. Ao apreciar a liminar, tendo em vista que as alegadas suspeitas de fraudes atribuídas ao impetrante poderiam ser esclarecidas pela autoridade coatora, deferi o pedido acautelatório até o exame das informações (fl. 50/51).

5. A autoridade impetrada, porém, apesar de devidamente notificada, não se manifestou.

6. O Procurador-Geral da República bem analisou a questão, demonstrando, com base em precedente desta Corte, a fragilidade da justificação do requerimento, para o fim pretendido, *verbis*:

“Verifica-se no presente caso que o ato que determinou a quebra do sigilo fiscal do impetrante não foi devidamente fundamentado e motivado. A

análise do Requerimento n. 229, acostado aos autos às fls. 28/29, demonstra a ausência de um fato concreto que pudesse ensejar a legitimidade da medida extrema, qual seja, a quebra da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos.

Nota-se, pois, que a fundamentação apresentada pela autoridade coatora se resume a uma justificativa generalizada, não atendendo, portanto, à exigência legal para que o impetrante tivesse a inviolabilidade de sua vida privada afastada. Afinal, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados à produção de elementos probatórios para apurar fatos certos, o que não ocorre nos presentes autos. Este tem sido o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que no Mandado de Segurança n. 23.452-1/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, acórdão publicado em 12-5-2000, assim ementado:

“(...) *A quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito.*

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem legitimamente, por autoridade própria, a queda do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera da intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança também do que ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de fundamentação, mostram-se irritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. (...)” (grifo nosso).

Ademais, não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente *writ* seja o simples fato de haver suspeitas do impetrante haver participado, em nome próprio e por procuração de terceiros, de negócios relacionados à administração de recursos da confederação Brasileira de Futebol, sem apresentar prova alguma a esse respeito. Imprescindível era que o ato tivesse sido motivado com base em um fato certo e concreto, sendo necessária a existência de *probable cause*, para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a comissão Parlamentar de Inquérito, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX)” (fls. 64/65).

7. Na verdade, a impetrada apresenta dados que não passam de simples conjecturas, como se viu do texto transcrito, insuficientes para embasar a quebra do sigilo fiscal, que diz respeito à intimidade da vida privada das pessoas, prerrogativa protegida pelo artigo 5º, X, da Constituição Federal, sem que antes tenha promovido, de forma expressa, a devida e fundamentada justificação.

8. Ora, para que se realize a ruptura do sigilo, não pode restringir-se a afirmação para a sua concessão tão-só em “*dados, suspeitas e suposições apenas enunciados, sem qualquer indicação de sua base empírica*” (MS n. 23.991, Pertence, DJ de 28-1-

2001). Deve apontar fato concreto e a causa provável de sua existência, o que não se verificou no Requerimento n. 229, motivo pelo qual deve considerar-se nulo, segundo tem decidido esta Corte, *verbis*:

“Quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico, por Comissão Parlamentar de Inquérito.

Nulidade do ato por falta da indispensável fundamentação.

Precedente do STF: MS 23.452, sessão de 16-9-99” (MS n. 23.668, Octavio Gallotti, DJ de 24-11-00).

9. Assim sendo, na esteira da jurisprudência do Tribunal, é de ver-se que padece de qualquer eficácia jurídica o ato que decretou a quebra do sigilo fiscal do impetrante consubstanciado no Requerimento n. 229/001, da CPI do Futebol, por falta de fundamentação, daí por que nenhum efeito pode produzir.

Ante essas circunstâncias, concedo a segurança, tornando definitivo o deferimento do pedido liminar e determino seja excluída da autuação como autoridade coatora a Mesa do Senado Federal.

EXTRATO DA ATA

MS 23.957/DF — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Impetrante: Ariberto Pereira dos Santos Filho (Advogados: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outros e Christiane Rodrigues Pantoja). Impetradas: Mesa do Senado Federal e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol)

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, excluiu a Mesa do Senado Federal como órgão impetrado e concedeu a segurança, na forma do voto do Relator. Votou o Presidente, o Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Ministro Celso de Mello.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 20 de setembro de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 24.749 — DF

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrantes: José Pascoal Costantini e outro — Impetrado: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPI do Banestado

CPI — Ato de constrangimento — Fundamentação. A fundamentação exigida das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos investidos do ofício judicante. Requer-se que constem da deliberação as razões pelas quais veio a ser determinada a medida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das

notas taquigráficas, por unanimidade, indeferir a ordem, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 29 de setembro de 2004 — Nelson Jobim, Presidente — Marco Aurélio, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Ao indeferir a medida acauteladora, assim resumi os parâmetros deste processo, considerados a causa de pedir e o pedido:

Com a inicial de folhas 2 a 19, busca-se afastar ato da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — CPMI do Banestado que implicou a determinação de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático dos impetrantes. Ressalta-se que, diante da liminar deferida no Mandado de Segurança n. 24.702-9/DF, quando glosados defeitos formais — incompetência para deliberar sobre a matéria e ausência de fundamentação —, a Comissão veio a submeter o tema ao Plenário, que acabou deferindo a quebra, mas não de forma devidamente fundamentada. O vício da motivação não teria sido sanado, deixando-se de aludir a aspectos que estariam a revelar o comprometimento quer das pessoas jurídicas, quer das pessoas naturais que figuram como impetrantes, não restando definidas a qualificação destes ou mesmo os envoltimentos ocorridos. Ter-se-ia repetido prática apontada como ilegal no Mandado de Segurança n. 24.702, a esta altura prejudicado, considerada a insubsistência declarada pela Comissão. Remetendo-se ao disposto na Lei n. 9.296/96, no que o artigo 4º, relativamente à interceptação de comunicação telefônica, impõe a demonstração da necessidade, pleiteia-se a concessão de liminar que resulte na suspensão da eficácia do ato, vindo-se, alfim, a fulminá-lo. Com a inicial, juntaram-se os documentos de folhas 20 a 98.

À folha 101, despachei, ressaltando a indispensabilidade de as fotocópias anexadas contarem com a autenticação. Deu-se o atendimento à exigência, conforme se verifica pelas peças e é registrado à folha 104.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI do Banestado não prestou informações (folha 127).

A Procuradoria-Geral da República emitiu o parecer, de folhas 130 a 134, pelo indeferimento da ordem. Eis a síntese da peça:

Mandado de segurança. Quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico por ato da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPI do Banestado. Alegada nulidade do ato coator, por ausência de fundamentação, pela natureza do órgão que decidiu e pela não votação da maioria absoluta na deliberação. Existência, na hipótese, de adequado lastro para a decisão. Parecer pela denegação da ordem.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Valho-me, para indeferir a segurança, do que tive oportunidade de consignar no pronunciamento de folhas 121 e 122:

A Comissão Parlamentar de Inquérito atua na fase simplesmente investigatória. Vale dizer, tem como escopo levantar os dados concernentes a certos fatos, objetivando, se for o caso, o encaminhamento das peças ao titular da ação penal. Parte, assim, de elementos precários, longe ficando de revelar, ao primeiro exame, a convicção a respeito da participação de cada qual. Medidas

que visem à elucidação dos acontecimentos não de ser tomadas, é certo, de maneira segura, consciente, sem, no entanto, partir-se para impor a robustez dos elementos autorizadores das deliberações. Pois bem, é de se constatar que a CPMI do Banestado sopesou informações constantes dos documentos amalhados, inclusive sobre contas das pessoas jurídicas em certo banco em Nova Iorque, tudo levando a crer que os administradores e sócios das pessoas jurídicas efetuaram remessas de valores sem observância das normas legais. Eis o trecho respectivo:

Tudo isso configura indício de movimentação de recursos de forma irregular, relacionado a evasão de divisas do Brasil. Além disso, alguns sócios, diretores ou responsáveis pela administração das empresas também apresentaram movimentação de recursos relacionada a remessa via CC-5, inclusive sendo objeto de fiscalização junto à Secretaria da Receita Federal, conforme diversos Inquéritos Policiais abertos contra pessoas interpostas, chamadas de “laranjas”, na localidade de Foz do Iguaçu-PR (fl. 119).

Mencionou-se movimentação de recursos junto a certa empresa fechada pela Justiça americana, tendo em conta o fato de, além de haver atuado fora dos limites da respectiva licença para agir no mercado, operar com dinheiro proveniente de ações ligadas ao narcotráfico, à corrupção e ao caixa dois de empresas. As pessoas jurídicas Atlas Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, Indústrias de Jóias Constantini Ltda Silver Star – Metais Preciosos e Casa Ouro Velho Metais Preciosos Ltda. teriam procedido à transferência de recursos.

A óptica encontra-se robustecida, valendo notar que, em idêntico sentido, é a manifestação da Procuradoria-Geral da República. Descabe pretender fundamentação exaustiva, equiparável à exigida dos órgãos investidos do ofício judicante. Indefiro a ordem.

EXTRATO DA ATA

MS 24.749/DF — Relator: Ministro Marco Aurélio. Impetrantes: José Pascoal Costantini e outro (Advogados: Miguel Reale Júnior e outro). Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPI do Banestado

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a ordem, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, a Ministra Ellen Gracie. Falou pelos impetrantes o Dr. Luiz Guilherme Moreira Porto. Presidiu o julgamento o Ministro Nelson Jobim. Plenário, 29-9-2004.

Presidência do Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 29 de setembro de 2004 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 24.831 — DF

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrantes: Pedro Jorge Simon e outro — Impetrado: Presidente do Senado Federal — Litisconsortes passivos: Líder do Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo

no Senado Federal, Senadora Ideli Salvatti; líder do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, Senador Duciomar Gomes da Costa; líder do Partido Socialista Brasileiro – PSB, João Alberto Rodrigues Capiberibe

Comissão Parlamentar de Inquérito — Direito de oposição — Prerrogativa das minorias parlamentares — Expressão do postulado Democrático — Direito impregnado de estatura constitucional — Instauração de inquérito parlamentar e composição da respectiva CPI — Tema que extravasa os limites “interna corporis” das casas legislativas — Viabilidade do controle jurisdicional — Impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar (CF, art. 58, § 3º) – Mandado de Segurança concedido.

Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito: requisitos constitucionais.

— O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal

— O direito de investigar — que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) — tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse *relevantíssimo* encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

— A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

— Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 – RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais.

O Estatuto Constitucional das Minorias Parlamentares: A participação ativa, no Congresso Nacional, dos grupos minoritários, a quem assiste o Direito de Fiscalizar o exercício do poder.

— A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário

rio, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, *notadamente* daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

— *Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas — notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar — devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.*

— *A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensinar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.*

A concepção democrática do Estado de Direito reflete uma realidade densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

— *O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.*

— *A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República*

— *O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconstitucional, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.*

— *A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo.*

O controle jurisdicional dos atos parlamentares: possibilidade, desde que haja alegação de desrespeito a direitos e/ou garantias de índole constitucional.

— *O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Consti-*

tução, *desempenha*, de maneira plenamente legítima, *as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo*

— *Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.*

— *A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.*

Legitimidade Passiva “ad causam” do Presidente do Senado Federal — Autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das Comissões Parlamentares de Inquérito.

— *O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca.*

— *Incumbe, em conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Nelson Jobim, na conformidade do ata do julgamento e das notas taquigráficas, **por maioria** de votos, **rejeitar as questões preliminares** suscitadas neste processo, **inclusive** aquela proposta pelo Ministro Eros Grau. **Prosseguindo** no julgamento, **e também** por votação majoritária, **em conceder** o mandado de segurança, **nos termos** do voto do Relator, **para assegurar**, à parte impetrante, **o direito à efetiva composição** da Comissão Parlamentar de Inquérito, **de que trata** o Requerimento n. 245/2004, **devendo**, o Presidente do Senado, **mediante** aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, **c/c** o art. 85, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, **proceder**, ele próprio, **à designação dos nomes faltantes** dos Senadores **que irão compor** esse órgão de investigação legislativa, **observado**, ainda, **o disposto** no § 1º do art. 58 da Constituição da República, vencido o Ministro Eros Grau. **Votou** o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Ministra Ellen Gracie.

Brasília, 22 de junho de 2005 — Nelson Jobim, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandado de segurança, que, **impetrado** por eminentes Senadores da República, **insurge-se contra omissão** atribuída à Mesa do Senado Federal, **representada** por seu ilustre Presidente, **e que**, por

aleadamente lesiva a direito público subjetivo das minorias parlamentares, **teria** frustrado, **não obstante** a natureza **eminente** constitucional desse instrumento de investigação legislativa, **a instauração** de inquérito parlamentar **destinado a apurar** a utilização das “casas de bingos” **na prática** do delito de lavagem de dinheiro, **bem assim a esclarecer** a possível conexão dessas mesmas “casas” e das empresas concessionárias de apostas **com** organizações criminosas.

Estes autos **registram** que, em 5-3-2004, **foi encaminhado** à Mesa do Senado Federal **requerimento** subscrito **por 39** (trinta e nove) Senhores Senadores, **inclusive** os ora impetrantes (**mais do que 1/3** dos membros do Senado Federal, portanto), **com o objetivo de ver instituída** Comissão Parlamentar de Inquérito, **para apuração** de fato determinado, **como se vê** do texto do requerimento em causa, **a seguir reproduzido**:

*“Requerimento n. 245, de 2004
(do Senador Magno Malta e outros)*

Requeremos, em conformidade com o art. 145 do Regimento Interno, **conjugado** com o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, **a criação** de uma comissão parlamentar de inquérito, **composta** de 15 membros e igual número de suplentes, **com o objetivo de investigar** e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, **bem como a relação** dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado, **com duração** de cento e vinte dias, **estimando-se** em R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) **os recursos necessários** ao desempenho de suas atividades.

Justificação

Crime organizado e jogos de azar são irmãos siameses. **No mundo inteiro**, existem fortes evidências de que cassinos e similares funcionam como um biombo para ocultar os verdadeiros negócios — **muitas vezes ilícitos** — de quem os controla.

Por força do Decreto-Lei n. 9.215, de 30 de abril de 1946, **não é permitida** a prática ou exploração de jogos de azar no território nacional. **Desde então**, algumas exceções à regra têm sido abertas, como os concursos de prognósticos explorados pela Caixa Econômica Federal e, mais recentemente, os bingos.

Desde o início de suas atividades, em 1993, as casas de bingo têm prestado um desserviço à Nação. **Além de incentivar** o terrível vício do jogo, sob o falso manto de contribuir para o financiamento de clubes e desportistas, algumas dessas entidades vêm sendo utilizadas para dar ares de legalidade a recursos oriundos de atividades criminosas.

Importante observar que os bingos têm por sócios, por vezes ocultos, pessoas notoriamente relacionadas ao crime e a contravenção, as quais, não raro, representam os interesses de organizações mafiosas com raízes no exterior.

Nossa firme convicção de que os bingos devem ser extintos está expressa no documento que cria a Frente Parlamentar contra a legalização da exploração dos jogos de azar no Brasil.

Ressaltamos, contudo, que a Frente Parlamentar possui caráter eminentemente preventivo. **Para investigar e apurar** os abusos que vêm sendo observados, julgamos que somente uma comissão parlamentar de inquérito, com

poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, terá força para desbaratar as quadrilhas que se valem da exploração das casas de bingo para lavar dinheiro proveniente de atividades criminosas.

Em face de todo o exposto, **conclamamos os ilustres Senadores e Senadoras** a assinarem o presente requerimento, **com finalidade de ver instalada uma comissão parlamentar de inquérito** para investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado.” (Grifei)

O eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Congresso Nacional, **solicitou** aos Senhores Líderes partidários **a indicação de Senadores** para compor a referida CPI, **observada** a cláusula de proporcionalidade partidária **peculiar** à formação e composição das comissões legislativas (CF, art. 58, § 1º).

Em resposta a tal solicitação, **somente os Senadores Jefferson Peres, Líder do PDT, e Efraim Moraes, Líder da Minoria — PFL/PSDB, procederam à indicação dos membros** destinados a compor as vagas em referida CPI, **sendo certo que os Senadores Líderes** do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo (PT/PSB/PTB/PL), do PTB, do PSB e do PPS **abstiveram-se** de tal indicação, **o que inviabilizou** — não obstante a norma inscrita no art. 58, § 3º da Constituição — **a instauração** da investigação parlamentar em causa.

Com o impasse criado, o eminente Senador Arthur Virgílio **suscitou** questão de ordem perante o eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **destinada a superar** o obstáculo surgido **com a omissão** dos Senhores Líderes das agremiações majoritárias, **em ordem a permitir** a constituição e o regular funcionamento **da referida CPI**.

O Senhor Presidente do Senado Federal **recusou-se a suprir a omissão** dos Líderes partidários do grupo majoritário, **por entender não lhe assistir** qualquer prerrogativa nesse tema, **em face** da circunstância de o Regimento Interno do Senado Federal, alegadamente, **reservar** o exercício desse poder **apenas** aos Líderes dos Partidos Políticos (arts. 66 e 78).

Por tais razões, **e fundando-se**, ainda, na existência de lacuna normativa no texto regimental, **deixou de acolher a questão de ordem** mencionada, **o que motivou**, por parte do Senador Arthur Virgílio, **a interposição** de recurso (Recurso n. 5/2004), **que resultou improvido** pela E. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa legislativa.

Daí a presente impetração, cujo fundamento essencial **reside** na alegação **de que existe**, no sistema constitucional brasileiro — **e em favor das minorias parlamentares** — o reconhecimento do direito de oposição e da prerrogativa da investigação parlamentar, **especialmente** se se considerar, **nos termos** do art. 58, § 3º da Carta Política, que esse poder — **impregnado** de irrecusável significação político-jurídica — **revela-se oponível**, até mesmo, **às próprias maiorias parlamentares** que atuam no âmbito institucional do Legislativo.

Eis, em síntese, os aspectos que, invocados no MS 24.847/DF e no MS 24.849/DF, **dos quais** também sou Relator, **dão suporte** àquelas impetrações mandamentais, cujos fundamentos, ante a sua **inquestionável** pertinência (**pois versam** o exame da **mesma** matéria ora em julgamento), revelam-se **inteiramente** aplicáveis à **presente** causa:

“2.7. O direito assegurado na Constituição não pode ter seu exercício anulado ou impedido pela maioria, mediante o uso de aparente lacuna ou impasse regimental. **O texto constitucional dá à minoria qualificada de 1/3 dos**

parlamentares da Casa o direito de investigar, por meio de comissão parlamentar de inquérito, fato determinado que considere relevante. **Se é certo** que a todo direito corresponde um dever, nesse caso, **o dever é claramente imputado ao Senado Federal, constituindo, portanto, obrigação da Mesa realizar todos os atos necessários para a criação e instalação da CPI. Se válidos o boicote dos líderes partidários e o comportamento omissivo da Mesa do Senado Federal, estará consolidado o direito da maioria de impedir, por inércia, o exercício do direito constitucional e legítimo da minoria.** Ou seja, **qualquer** investigação parlamentar **passará a depender** da concordância **da maioria parlamentar e, conseqüentemente, da vontade do governo.**

2.8. Em suma, a conseqüência clara da existência do direito da minoria à CPI é o nascimento do dever jurídico, imputável à Mesa do Senado Federal, de viabilizar o exercício desse direito. Já cuidou da questão o Ministro Moreira Alves, ao lecionar que ‘a todo direito subjetivo, repita-se, corresponde dever jurídico. Se tenho direito, alguém figurante na relação jurídica tem o dever de me prestar ato ou omissão. Tem-se direito a ato ou omissão de outrem’ (cf. voto proferido no MS n. 20.257, in RTJ n. 99/1035). Conclui-se, destarte, assentando-se no direito do impetrante, a existência do dever da Mesa do Senado Federal de garantir a constituição e o pleno funcionamento da CPI, tal como demanda o artigo 58, § 3º da Constituição Federal.

2.9. A não indicação das lideranças do governo de seus representantes para a CPI deve ser interpretada, no máximo, como renúncia ao direito à composição proporcional da comissão, não possuindo, contudo, o condão de inviabilizar os trabalhos de investigação. Descabido, de outro lado, é o argumento de que a Constituição Federal limita-se a garantir a criação, relegando o seu conseqüente funcionamento à disciplina puramente regimental e, portanto, a piruetas e contorcionismos interpretativos eximidos do controle judicial. A sua adoção, na espécie, implicaria o esvaziamento do conteúdo da norma constitucional, como se a Carta da República não almejasse exatamente as conseqüências da criação da CPI (possibilidade de atuação das minorias), mas apenas a sua abstrata previsão e criação.” (Grifei)

Cabe referir, ainda, a alegação — ora deduzida na presente causa — consistente na possibilidade de suprir-se a omissão dos Líderes majoritários, considerado o contexto em exame, pela aplicação analógica de preceitos inscritos tanto no Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) quanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º e art. 45, § 3º), como resulta dos seguintes fundamentos:

“Conquanto o Regimento Interno do Senado Federal seja omissivo nesse aspecto, a questão pode ser equacionada pelo significado da regra que prevê a instalação de CPI mediante requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa. Ou seja, CPI é instrumento que visa a assegurar os direitos da minoria. (...)

(...)

Tanto o Regimento Comum do Congresso Nacional como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados tratam, explicitamente, da possibilidade em análise.

Determinam o art. 9º e seu § 1º do Regimento Comum:

Art. 9º Os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças.

§ 1º Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente.

(...)

E os arts. 28, § 1º, e 45, § 3º, da Lei Interna da Câmara Baixa:

Art. 28. Estabelecida a representação numérica dos Partidos e dos Blocos Parlamentares nas Comissões, **os Líderes comunicarão** ao Presidente da Câmara, **no prazo** de cinco sessões, **os nomes dos membros** das respectivas bancadas **que**, como titulares e suplentes, **irão integrar cada Comissão.**

§ 1º O Presidente fará, de ofício, a designação, se, no prazo fixado, a liderança não comunicar os nomes de sua representação **para compor as Comissões**, nos termos do § 3º do art. 45.

(...)

Art. 45. A vaga em Comissão verificar-se-á em virtude de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do lugar.

(...)

§ 3º A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara, no interregno de três sessões, de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar, **ou**, independentemente dessa comunicação, **se não for feita** naquele prazo.

Ou seja, não há, no caso em tela, **qualquer dificuldade** para que a autoridade indicada como coatora **esteja impedida de suprir a omissão** com que se pretende fazer, do art. 58, § 3º, letra morta.

(...)

(...) **resta que a recusa** do Senhor Presidente do Senado Federal, **em proceder** à designação dos integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, **na omissão** dos partidos políticos **em fazer** a respectiva indicação, **lesiona**, claramente, direito líquido e certo dos autores.” (Grifei)

O Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, **ao prestar** as informações que lhe foram requisitadas, **sustentou**, preliminarmente, **a incognoscibilidade** do presente *writ* mandamental, **alegando**, para tanto, que o “*tema diz respeito a divergência de interpretação do RISF, constituindo, assim, ato ‘interna corporis’ da Casa Legislativa, insuscetível de interferência do Poder Judiciário*”.

Asseverou-se, em tais informações, que, **caso superada a questão preliminar** suscitada (**impossibilidade** de revisão judicial de atos “*interna corporis*”), **nada poderia justificar** o acolhimento da pretensão mandamental em causa, **consideradas**, em síntese, as **seguintes** razões, **que assim foram resumidas** pelo Senhor Presidente do Senado Federal:

“**Por todo o exposto**, concluímos, s.m.j., que o presente mandado de segurança **não poderá ser conhecido**, porque o tema envolve **discussão regimental** no âmbito do Senado, **ostentando** assim natureza “*interna corporis*” do Poder Legislativo.

E, caso conhecido, no mérito, **não merece concessão, pois:**

a) **inexiste** direito líquido e certo a ser protegido;

b) **não se pode aplicar**, por princípio de peculiaridade, a uma Casa Legislativa o regimento interno de outra **ou** o regimento congressional;

c) **a autoridade impetrada não tem competência legal ou regimental** para a prática do ato pretendido pelos D. Impetrantes, e não pode a decisão

judicial determinar modificação da competência preestabelecida, uma vez que é assunto reservado à norma em sentido estrito; e

d) é plenamente constitucional e doutrinariamente acolhida a atividade legislativa de conformação, **desde que criteriosa**, a qual aqui foi operacionalizada mediante a instituição de requisitos regimentais para viabilizar a melhor realização da norma constitucional do art. 58, § 3º, e o seu maior grau de efetividade.

Inexiste, assim, a nosso ver, inconstitucionalidade, ilegalidade ou abusividade na interpretação dada (...) às disposições do Regimento Interno da Casa.” (Grifei)

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. **Cláudio Fonteles**, **não obstante** haja reconhecido a **impossibilidade** de o grupo dominante no Legislativo **frustrar** o exercício, **pelas minorias parlamentares**, do direito à investigação parlamentar, **opiniu pela ilegitimidade passiva** “*ad causam*” da Mesa do Senado Federal, **pois** “*não é a Mesa do Senado que deve figurar no pólo passivo desta relação processual, mas os líderes da maioria*”.

Esse parecer, da lavra do eminente Procurador-Geral da República, **está assim ementado**:

“1. Normas regimentais das Casas do Parlamento, dotadas todas de estatura legal, sofrem o controle judicial, até a que se averigüe sua conformação com o traçado constitucional: considerações.

2. As normas regimentais de cunho **instrumental**, tal a do **artigo 78 — RISF** — **não** podem inviabilizar, **pelo não exercício** da atribuição constitutiva de formação das comissões parlamentares, **pelos líderes da maioria**, a instalação destas comissões, **devidamente criadas** na observância do § 3º, do **artigo 58**, da Constituição Federal: **preservação** do direito das minorias: considerações.

3. **Ilegitimidade passiva** da Mesa do Senado: **considerações**.

4. **Não conhecimento** do pleito.” (Grifei)

Tendo em vista a preliminar suscitada **tanto** pela eminente autoridade apontada como coatora **quanto** pela douta Procuradoria-Geral da República, **e visando a afastar objeções** de ordem formal que pudessem, **eventualmente**, inviabilizar o conhecimento da presente ação de mandado de segurança, **frustrando-se a definição**, pelo Supremo Tribunal Federal, de um tema **impregnado** da maior importância jurídico-institucional, **adotei**, “*ad cautelam*”, medidas destinadas a **permitir** que os Senhores Líderes do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo, do PSB, do PPS, do PTB e do PL, **após pessoal** cientificação, **ingressassem**, formalmente, na **presente** relação processual, e, **querendo**, impugnassem a pretensão mandamental em causa.

Devo registrar, neste ponto, que, embora **todos** houvessem sido **pessoalmente** notificados, apenas **alguns** desses ilustres líderes partidários **intervieram** neste processo mandamental, **reiterando** a questão preliminar **suscitada** pelo eminente Senhor Presidente do Senado Federal e pelo douto Procurador-Geral da República, **pronunciando-se**, ainda, **quanto ao mérito**, pela denegação do mandado de segurança, **por inexistir** — segundo sustentam — o direito líquido e certo ora vindicado pela parte impetrante.

O eminente Senhor Procurador-Geral da República, em **nova** manifestação nestes autos, **reiterou** o seu anterior pronunciamento, **propugnando pelo não-conhecimento** da presente ação mandamental, **por entender**, no tema em exame, que “*não compete ao Presidente do Senado Federal, na omissão dos líderes partidários, indicar, de mão própria, os membros de comissões*”.

É o relatório.

VOTO
(S/ questões prévias)

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O Senhor Presidente do Senado Federal, **ao prestar as informações** que lhe foram solicitadas, **suscitou questão prejudicial** cuja apreciação se impõe **desde logo**, pois essa eminente autoridade ora apontada como coatora **sustenta que falece** jurisdição constitucional a esta Suprema Corte **para apreciar** a pretensão mandamental deduzida na presente sede processual, **eis que** a omissão questionada neste mandado de segurança, **segundo** alega, **traduziria questão de índole regimental**, essencialmente imune — **enquanto** ato “*interna corporis*” — ao controle do Poder Judiciário.

Essa eminente autoridade ora apontada como coatora, **ao sustentar a incognoscibilidade** deste mandado de segurança, **advertiu**, a propósito da matéria em debate, que o “*tema diz respeito a divergência de interpretação do RISF, constituindo, assim, ato ‘interna corporis’ da Casa Legislativa, insuscetível de interferência do Poder Judiciário*”.

Rejeito a questão prejudicial em referência, **eis que** o fundamento em que se **apóia** a presente impetração mandamental **concerne** à alegação de ofensa a direitos **impregnados** de estatura constitucional, **o que legitima**, por si só, **afastado** o caráter “*interna corporis*” do comportamento ora impugnado, **o exercício**, pelo Supremo Tribunal Federal, **da jurisdição** que lhe é inerente.

Cumprir ter presente, na espécie, o magistério jurisprudencial, que, **firmado** por esta Suprema Corte **desde** a primeira década de nossa experiência republicana, **consagra** a possibilidade jurídico-constitucional **de fiscalização** de determinados atos emanados do Poder Legislativo, **quando** alegadamente **eivados** do vício da inconstitucionalidade, **sem que**, ao assim proceder, o Tribunal vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.

Impõe-se observar, neste ponto, por necessário, que o exame da postulação deduzida na **presente** sede mandamental **justifica** — na **estrita** perspectiva do princípio da separação de poderes — **algumas** reflexões prévias em torno das **relevantíssimas** questões pertinentes ao controle jurisdicional do poder político e às implicações jurídico-institucionais que necessariamente decorrem do exercício do “*judicial review*”.

Como sabemos, o **regime** democrático, **analisado** na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, **não tem condições** de subsistir, **quando** as instituições políticas do Estado **falharem** em seu **dever de respeitar** a Constituição e as leis, **pois**, sob esse sistema de governo, **não poderá jamais prevalecer** a vontade **de uma só** pessoa, **de um só** estamento, **de um só** grupo ou, ainda, **de uma só** instituição.

Na realidade, impõe-se, a **todos** os Poderes da República (e **aos membros** que os integram), o **respeito incondicional** aos valores que informam a declaração de direitos e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a própria organização do Estado.

Delinea-se, nesse contexto, a **irrecusável** importância jurídico-institucional do Poder Judiciário, **investido do gravíssimo encargo** de fazer prevalecer a **autoridade** da Constituição e de preservar a **força** e o império das leis, **impedindo**, desse modo, **que se subvertam** as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, **em ordem** a tornar **essencialmente** controláveis, **por parte** de juízes e Tribunais, os atos estatais **que importem em transgressão** a direitos, garantias e liberdades fundamentais **assegurados** pela Carta da República.

A **controvérsia** suscitada na presente causa **subsume-se**, com plena adequação, à **esfera de cognoscibilidade** do Poder Judiciário, **eis que**, no processo sob apreciação desta Suprema Corte, a parte impetrante **sustenta a impossibilidade de a maioria**, nas Casas legislativas, **frustrar** o exercício, **pelas minorias parlamentares**, de prerrogativas político-jurídicas a estas asseguradas pela própria Constituição da República, **como sucede** com o exercício do poder de instauração de inquéritos parlamentares (CF, art. 58, § 3º).

Vê-se, daí, **na perspectiva** do caso ora em exame, **que a intervenção do Poder Judiciário**, nas hipóteses de **suposta** lesão a direitos subjetivos **amparados** pelo ordenamento jurídico do Estado, **reveste-se** de plena legitimidade constitucional, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica **do Poder Legislativo**, como se registra naquelas situações em que se atribuem, à instância parlamentar, condutas **aleadamente** tipificadoras de abuso de poder, **seja** por ação, **seja** por omissão.

Isso significa, portanto — **considerada** a fórmula política do regime democrático — que **nenhum** dos Poderes da República está **acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado — **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou** no Poder Legislativo — **é imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial — **que restaure** a integridade da ordem jurídica e **que torne efetivos** os direitos assegurados pelas leis e pela própria Constituição da República — **não pode ser considerada** um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante** já proclamou, em **unânime** decisão, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 175/253, Rel. Min. **Octavio Gallotti** — RTJ 176/718, Rel. Min. **Néri da Silveira**, v.g.):

“O controle jurisdicional de abusos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes.

— A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

— O Poder Judiciário, quando intervém para **assegurar** as franquias constitucionais e para **garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não** transgride o princípio da separação de poderes.

Desse modo, **não** se revela lícito afirmar, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República. (...)” (RTJ 173/806, Rel. Min. **Celso de Mello**)

Ninguém ignora, Senhor Presidente, que o **controle** do poder constitui uma **exigência** de ordem político-jurídica **essencial** ao regime democrático.

Como sabemos, o sistema constitucional brasileiro, **ao consagrar o princípio da limitação de poderes**, teve por objetivo instituir modelo destinado a **impedir** a forma-

ção de **instâncias hegemônicas de poder** no âmbito do Estado, **em ordem a neutralizar**, no plano político-jurídico, a possibilidade de **dominação institucional** de **qualquer** dos Poderes da República (**ou daqueles** que os integram) **sobre** os demais órgãos e agentes da soberania nacional.

Com a finalidade de **obstar** que o **exercício abusivo** das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sofoquem, **pela opressão do poder**, os direitos e garantias individuais, **inclusive** aqueles assegurados **às minorias** nas Câmaras legislativas (**como** o direito de oposição e a prerrogativa de fazer instaurar comissões parlamentares de inquérito), **atribuiu-se**, ao Judiciário, **a função eminente de controlar** os **excessos** cometidos por **qualquer** das esferas governamentais, **mesmo aqueles** praticados pela Presidência das Casas do Congresso Nacional, **quando** tais órgãos ou agentes incidirem em abuso de poder **ou** em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência institucional.

Em suma: a estrita observância dos direitos e garantias, **notadamente** quando se alegar, **como se sustenta** na espécie, **transgressão ao estatuto constitucional** das minorias parlamentares, **traduz fator de legitimação** da atividade estatal. **Esse dever de obediência** ao regime da lei e da Constituição **se impõe a todos** — magistrados, administradores e legisladores.

É que o poder **não se exerce** de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não há lugar** para o poder absoluto.

Ainda que em seu **próprio** domínio institucional, **nenhum** órgão estatal, **como** a Presidência do Senado da República, pode, legitimamente, pretender-se **superior** ou supor-se **fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal.

A **separação de poderes** — consideradas as circunstâncias históricas que **justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional — **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado a **frustrar a resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou a inviabilizar** a oposição a qualquer tentativa de comprometer, **sem** justa causa, o exercício do direito de investigar, **em sede** de inquérito parlamentar, abusos que possam ter sido cometidos pelos agentes do Estado.

Cumpre ressaltar, por isso mesmo, que o comportamento ensejador do presente “*writ*” — **consistente na omissão** do Presidente do Senado Federal de adotar medidas que **dêem efetividade** ao seu dever de constituir, instalar e dar regular funcionamento à CPI em questão, **fazendo cumprir o que determina** o art. 58, § 3º, da Carta Política — **não** configura **nem** se qualifica como ato “*interna corporis*”, **eis que**, como **precedentemente** já ressaltado, a jurisprudência **desta** Suprema Corte, **desde** a primeira década de nossa experiência republicana, **vem consagrando** a possibilidade jurídico-constitucional de **fiscalização** de determinados atos ou omissões do Poder Legislativo, **quando** alegadamente **eivados** do vício da inconstitucionalidade, **sem que o Tribunal**, ao assim proceder, vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.

A **qualificação constitucional** do direito público subjetivo **invocado** pela parte ora impetrante, enquanto **integrante da minoria parlamentar** que atua no Senado da República, **que alega desrespeito** à prerrogativa que lhe é assegurada pelo art. 58, § 3º, da Constituição, **apresenta-se** claramente evidenciada no caso ora em exame, **em ordem a viabilizar**, por isso mesmo, o conhecimento, por esta Suprema Corte, da **presente** ação de mandado de segurança, **eis** que a controvérsia instaurada **nesta** sede processual **não** se resume, **não** se reduz **nem** se degrada à condição de um tema revestido de caráter meramente regimental.

Ao contrário, as alegações deduzidas pela parte impetrante **põem em evidência**, na espécie em exame, a inquestionável magnitude constitucional do fundamento jurídico em que se apóia esta impetração.

Extremamente significativas, Senhor Presidente, a propósito da natureza **eminentemente** constitucional do direito subjetivo **invocado** pela parte impetrante, **são as observações** que o ilustre Ministro **Sepúlveda Pertence fez consignar**, em douto pronunciamento, **quando** do exame, por esta Corte, do MS 22.494/DF (RTJ 163/176-209, 209):

“**Hoje**, tem-se um grupo de parlamentares, em número indiscutivelmente bastante, **à luz** do art. 58, § 3º da Constituição, **para requerer** a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, **a sustentar que violou a Constituição**, em primeiro lugar, mas violou também o próprio Regimento Interno do Senado Federal a deliberação da maioria que, depois de instalada a CPI, veio a extingui-la, provendo recurso contra ato do Presidente da Casa, a pretexto da ausência de fato determinado a investigar e da indicação do limite de despesas para o seu funcionamento, como seria exigido por norma regimental (na verdade, habitualmente não cumprida).

Indaga-se: há direito subjetivo em jogo? A meu ver, sim, e direito fundamental: a CPI é instrumento básico da minoria; a maioria não precisa de CPI. A constituição de comissões parlamentares de inquérito **para fiscalizar** o Governo, **sem se converter** antes em maioria, **é direito fundamental da minoria e, portanto, dos deputados** que, em determinado episódio, **a personalizam**, na medida em que firmam requerimento para investigação de fato que consideram relevante.

Por isso, sem adentrar no mérito, para não violar as fronteiras que a maioria se impôs, **conheço** do mandado de segurança.” (Grifei)

Essa **compreensão** do tema, **que se tem refletido**, historicamente, na prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, **ao longo** do período republicano, **em torno da cognoscibilidade** das denominadas *questões políticas*, **encontra** perfeita tradução em douto voto proferido, **em 1922**, pelo saudoso e eminente Ministro **Guimarães Natal**, **quando** do julgamento do HC 8.584/DF, Rel. Min. Muniz Barreto (“**Revista do Supremo Tribunal Federal**”, volume 42/135-221, 192-194):

“Nunca professei a doutrina que considera as **questões políticas** como absolutamente **impenetráveis** aos olhos investigadores da Justiça, que deverá ter sempre por **impecáveis**, na sua constitucionalidade e na sua conformidade à Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos **regimes**, como o nosso, de constituição escrita, os poderes **são limitados**, e as limitações excluem a discricão e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções, **qualquer dos poderes políticos exorbita**, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância **poderá reclamar** a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário **não se poderá deter diante de uma questão política**, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias à Constituição; privativos do executivo são atos que o judiciário anula, quando, contrariando a Constituição e as leis, lesam um direito.

(...)

Nos regimes de Constituição escrita, de poderes limitados, a Lei Fundamental é, na frase de ‘Cooley’, a regra absoluta de ação e decisão para todos os poderes públicos e para o povo, e tudo quanto em oposição a ela se faz é substancialmente nulo.

Mas para que a Constituição mantivesse esta preeminência de regra absoluta de ação e decisão, que lhe dera o povo, decretando-a, era necessário

criar um órgão que fosse dela a encarnação viva, que a interpretasse soberanamente, irrecorrivelmente, que com ela confrontasse as Leis e os atos dos Poderes Públicos e até do próprio povo e que tivesse o poder de declarar tais Leis e tais atos insubsistentes quando desconformes aos princípios nela consagrados. Esse órgão no nosso regime, como nos semelhantes ao nosso, é o Poder Judiciário Federal (...).

(...)

Dada uma violação da Constituição, parta de quem partir, verse sobre que matéria versar, desde que contra ela se insurja um direito individual lesado e invoque, em processo regular, o amparo e proteção do Judiciário, é este, sob pena de incorrer em denegação de Justiça, obrigado a conhecer do caso e julgá-lo. (...)” (Grifei)

A **imperiosa necessidade** de fazer prevalecer a supremacia da Constituição, a **que se acha** necessariamente subordinada a vontade de **todos** os órgãos e agentes do Estado que se revelam depositários das funções político-jurídicas definidas pela teoria da separação de poderes, de um lado, e a **inafastável obrigação** de tornar efetivas as cláusulas constitucionais que dispõem, **em caráter mandatório e vinculante**, sobre os direitos das minorias parlamentares, de outro, **legitimam**, plenamente, na espécie ora em julgamento, a **atuação** do Poder Judiciário, **especialmente se se considerar** a situação de que ora se cuida, **em que se alega o caráter lesivo** da omissão imputada ao Presidente do Senado Federal, cuja conduta **teria frustrado** o direito dos grupos legislativos minoritários à instauração de investigação parlamentar, **não obstante** requerida, no caso, por 39 Senadores (**mais do que o mínimo** exigido pelo art. 58, § 3º, da Constituição).

Impõe-se ter presente que o postulado da inafastabilidade do controle jurisdicional **justifica**, de modo amplo, **nas hipóteses** de invocada lesão a direitos **constitucionalmente** assegurados (como este cujo fundamento **apóia-se** no art. 58, § 3º, da Carta Política), a **possibilidade** de atuação reparadora do Judiciário, **especialmente** quando os atos vulneradores de situações jurídicas promanam de órgãos ou agentes integrantes do próprio aparelho de Estado.

A cláusula do “*judicial review*”, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, **rompe** — ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado — **qualquer círculo de imunidade** que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público.

Nesse contexto, o **princípio** da separação de poderes **não pode ser invocado** para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, **um indevassável círculo de imunidade** que torne **insuscetível** de revisão judicial, atos ou omissões emanados dos órgãos dirigentes das Casas legislativas, **ainda mais** naquelas situações em que, das condutas impugnadas, derive **alegada** vulneração a direitos titularizados por membros do Congresso Nacional, **mesmo** que — tal como sucede na espécie — **sejam** integrantes dos grupos parlamentares **minoritários**.

O **reconhecimento** de imunidade ao controle jurisdicional, **tal como pretendido** pelo Senhor Presidente do Senado Federal, **quando** sustenta, **sem razão**, o caráter “*interna corporis*” de sua conduta, **revela-se conflitante** com a própria essência e com os valores que informam o ordenamento constitucional brasileiro.

Nada impede, pois, **em situações** como a de que ora se cuida, **que o Supremo Tribunal Federal**, regularmente provocado **por quem dispõe** de legitimidade ativa “*ad causam*” — **como os membros** do Congresso Nacional (RDA 193/268, Rel. Min. Celso de Mello — MS 22.494/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa) — **venha a exercer o poder** que a própria Lei Fundamental **outorgou** a esta Corte, **autorizando-a** a proclamar, **quando for o caso**, a ilegitimidade constitucional de atos ou de omissões **que possam trans-**

gredir a cláusula da Constituição **que ampara**, no âmbito das Casas Legislativas, **as minorias parlamentares** que nelas atuam.

O fato, Senhor Presidente, **é que representaria estranho paradoxo**, se o Congresso Nacional, **em função** de critérios **desvestidos** de qualquer valia jurídica, **ou motivado** por interpretações de mera conveniência político-partidária, **absolutamente estranhas** aos parâmetros estabelecidos pela Constituição da República, **viesses** a desrespeitar, **ele próprio**, as cláusulas, que, **qualificadas** pela nota da compulsória observância pela instituição parlamentar, **definem** a garantia que assiste **a todos** os membros do Legislativo, **inclusive** àqueles que compõem os grupos políticos **minoritários** que nele atuam, **consistente no direito à instauração** da investigação parlamentar, **desde que respeitadas as exigências mínimas** do art. 58, § 3º, da Carta Política: **subscrição** do requerimento **por 1/3** dos membros da Casa legislativa, **indicação** de fato determinado a ser objeto de apuração e **temporiedade** da comissão parlamentar de inquérito.

Se é certo, portanto, que os atos “*interna corporis*” e os de índole política **são abrangidos** pelos círculos de imunidade **que excluem** a possibilidade de sua revisão judicial, **não é menos exato** que essa particular qualificação das condutas legislativas (sejam positivas ou negativas) **não pode justificar** ofensas a direitos públicos subjetivos que os congressistas titularizam e **que lhes conferem** a prerrogativa institucional de estrita observância, por parte do órgão a que pertencem, **das normas constitucionais** pertinentes à organização e ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.

Não obstante o caráter político dos atos “*interna corporis*”, **é essencial** proclamar que a **discrição** dos corpos legislativos **não pode exercer-se** — conforme adverte Castro Nunes (“**Do Mandado de Segurança**”, p. 223, 5ª ed.) — **nem** “(...) *fora dos limites constitucionais (...)*”, **nem** “(...) *ultrapassar as raiais que condicionem o exercício legítimo do poder*”.

Lapidar, sob tal aspecto, o magistério, **erudito e irrepreensível**, de Pedro Lessa (“**Do Poder Judiciário**”, p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves):

“**Em substância**: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, **move-se** o poder legislativo **num vasto domínio**, que tem **como limites** um círculo de extenso diâmetro, **que é** a Constituição Federal. **Enquanto não transpõe** essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. **Desde que ultrapassa** a circunferência, os seus atos **estão sujeitos** ao julgamento do poder judiciário, que, **declarando-os inaplicáveis** por ofensivos a direitos, **lhes tira** toda eficácia jurídica.” (Grifei)

É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal **jamais tolerou** que a invocação da natureza “*interna corporis*” do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir um **ilegítimo** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários do Poder Legislativo. **É que**, consoante observa **Pontes de Miranda** (“**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**”, tomo III/644, 3ª ed., 1987, Forense) — **ainda que acentuando a incognoscibilidade judicial** das questões políticas atinentes à oportunidade, conveniência, utilidade ou acerto do ato emanado do órgão estatal —, “**sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, ou do poder legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica**” (grifei).

Impõe-se rememorar, bem por isso, **lapidar** decisão proferida pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, que, **ao julgar o MS 1.959/DF**, Rel. Min. **Luiz Gallotti**, **reconheceu**, em votação unânime, **a existência de jurisdição** desta Suprema Corte sobre controvérsia motivada por **deliberação político-administrativa** da Câmara dos Deputados, **de que resultara** — consoante então sustentado pela parte impetrante —

injusto gravame a direito individual por ela titularizado, **afastando-se**, em consequência, a questão prejudicial de **incognoscibilidade** do “*writ*” mandamental.

O voto **então** proferido nesse julgamento pelo Ministro Nelson Hungria **assim analisou** o tema, cuja discussão é ora renovada na **presente** sede mandamental:

“(…) **alega-se que se trata na espécie de matéria que escapa à censura do Poder Judiciário, por isso que consiste numa ‘resolução’ votada pela Câmara dos Deputados sobre assunto político-administrativo, compreendido no âmbito da sua atuação discricionária. É o que se depreende das informações prestadas pela ilustre Mesa da Câmara dos Deputados.**

Entendo que não é exata, assim formulada, a pretensão imunidade do Poder Legislativo. Como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, constitui, hoje, ponto morto, que é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída ou admitida a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual, um interesse individual legalmente protegido.

Se se apresenta essa lesão direta, esse dano imediato a um direito individual, surge a possibilidade, a legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário. Evidentemente, não pode o Supremo Tribunal Federal arrogar-se a faculdade de praticar ou obstar a política legislativa, como não pode criticar ou inibir a política do Poder Executivo. Não pode o Poder Judiciário entender, por exemplo, que determinada medida tomada por qualquer dos dois outros Poderes não atende ao interesse nacional. Haveria, com isso, uma evidente usurpação de poder, uma indébita intromissão do Judiciário. Ainda que dessa medida possa decorrer, por via remota ou indireta, qualquer dano a interesse privado, será defeso ao Judiciário intervir. O indivíduo, atingido em ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, porque as encontraria fechadas. Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário, e isto está escrito com todas as letras na Constituição, no cujo art. 141, § 4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará à apreciação do Poder Judiciário. Não há que renovar discussão em torno do tema; não é mais possível estar-se a revolver debates de um passado longínquo, do tempo em que Ruy Barbosa ensinava o ABC do Direito Constitucional no Brasil. No caso, apresenta-se o seguinte: um mandado de segurança contra um ato político-administrativo da Câmara dos Deputados, que terá como consequência direta a violação de um interesse individual legalmente tutelado, qual seja o sigilo bancário. Em tese, não pode haver dúvida sobre a competência do Poder Judiciário para conhecer do caso e resolvê-lo.” (Grifei)

Pelas **mesmas** razões que vêm de ser expostas, **revela-se plenamente cognoscível**, pelo Supremo Tribunal Federal, a controvérsia ora suscitada pela parte impetrante.

Na realidade, a **exegese abusiva** da Constituição e do próprio Regimento Interno — **especialmente** naqueles pontos **que não permitem qualquer** margem de discricção aos corpos legislativos —, **não pode ser tolerada**, sob pena de converter-se em **inaceitável instrumento opressivo** de dominação política, **além de gerar uma inadmissível subversão** do ordenamento positivo fundado e legitimado pela própria noção de Estado Democrático de Direito, **que repele qualquer desrespeito** aos direitos públicos subjetivos titularizados pelos congressistas, **mesmo os que compõem**, como na espécie, **os grupos parlamentares minoritários.**

Revelam-se **extremamente** pertinentes, neste ponto, as **ponderações** feitas, com o brilho de sempre, pelo eminente e saudoso Professor **Geraldo Ataliba** (“**Judici-**

ário e Minorias”, “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194, 190), quando, depois de assinalar que “*De nada vale fazer uma Constituição, se ela não for obedecida*”, adverte:

“Na democracia, governam as maiorias. Elas fazem as leis, elas escolhem os governantes. Estes são comprometidos com as maiorias que os elegeram e a elas devem agradar. **As minorias não têm força.** Não fazem leis, nem designam agentes públicos, políticos ou administrativos.

Sua única proteção está no Judiciário. Este não tem compromisso com a maioria. Não precisa agradá-la, nem cortejá-la. Os membros do Judiciário não são eleitos pelo povo. Não são transitórios, não são periódicos. Sua investidura é vitalícia. Os magistrados **não representam** a maioria. **São a expressão** da consciência jurídica nacional.

Seu único compromisso é com o direito, com a Constituição e as leis; com os princípios jurídicos encampados pela Constituição e os por ela não repelidos (...).” (Grifei)

Os fundamentos em que se apóia a presente impetração **põem em evidência**, Senhor Presidente, **consoante sustentado** pelos ilustres Senadores impetrantes, prerrogativa político-jurídica **resultante do próprio texto da Constituição** (art. 58, § 3º), **alegadamente desrespeitada** pela omissão do Presidente do Senado Federal, **que foi motivada** pela inércia dos Líderes dos partidos majoritários em indicar os representantes das suas respectivas bancadas para compor a “CPI dos Bingos”.

Vê-se, desse modo, **que a omissão** ora questionada neste mandado de segurança **concerne** à discussão em torno de um direito **que transcende** o caráter meramente interno da conduta omissiva imputada ao Senhor Presidente do Senado Federal, **eis que se postula**, nesta sede mandamental, **o reconhecimento**, pelo Supremo Tribunal Federal, **de que existe**, em nosso ordenamento positivo, **com fundamento** no princípio democrático, **um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares**, que protege os grupos minoritários **em atuação** nos corpos legislativos, **assegurando-lhes**, dentre **outras** prerrogativas de índole político-jurídica, **aquelas concernentes ao direito** de fiscalizar, **ao direito** de opor-se ao próprio Governo e **ao direito** de promover inquéritos parlamentares, **quando essenciais** à apuração e à neutralização de abusos praticados pelos agentes estatais.

Ou, em outras palavras, a conduta **atribuída** ao Senhor Presidente do Senado Federal, **mais** do que **simples** comportamento omissivo **pretensamente** imune ao controle jurisdicional, **faz instaurar**, na espécie ora em exame, **discussão relevantíssima em torno do alto significado constitucional** que deve assumir, **para o regime democrático**, o reconhecimento, por esta Suprema Corte, **da proteção** a ser efetivamente dispensada **ao direito de oposição**, **analisado** na perspectiva da prática constitucional e republicana das instituições parlamentares.

Lapidar, sob tal aspecto, a **advertência** de **Geraldo Ataliba** (“Judiciário e Minorias”, “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194), **exposta em preciso** magistério **que bem define a qualificação eminentemente constitucional** da controvérsia jurídica instaurada **nesta** impetração, **em ordem a permitir que se rejeite**, por incabível, a **questão prejudicial** suscitada pelo Senhor Presidente do Senado Federal:

“**É que só há verdadeira república democrática** onde se assegure **que as minorias** possam atuar, **erigir-se** em oposição institucionalizada e **tenham garantidos seus direitos** de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. **Onde**, enfim, **as oposições** possam usar **de todos os meios democráticos** para tentar chegar ao governo. **Há república** onde, **de modo efetivo**, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.

(...)

A Constituição **verdadeiramente** democrática **há de garantir** todos os direitos **das minorias e impedir toda prepotência**, todo arbítrio, toda opressão contra elas. **Mais que isso** — por mecanismos que assegurem representação proporcional —, **deve atribuir** um relevante papel institucional **às correntes minoritárias** mais expressivas.

(...)

O **principal papel da oposição** é o de formular propostas alternativas às idéias e ações **do governo da maioria** que o sustenta. **Correlatadamente**, crítica, **fiscaliza**, aponta falhas e censura a maioria, **propondo-se**, à opinião pública, como alternativa. **Se a maioria governa**, entretanto, **não é dona do poder**, mas age **sob os princípios** da relação de administração.

(...)

Daí a **necessidade** de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência, **liberdade de ação** e **influência da minoria**, para que se tenha verdadeira república.

(...)

Se a maioria souber que — **por obstáculo constitucional** — **não pode prevalecer-se** da força, **nem** ser arbitrária **nem** prepotente, **mas deve respeitar a minoria**, então os compromissos **passam** a ser meios **de convivência política**.”
(Grifei)

Torna-se irrecusável reconhecer, portanto, Senhor Presidente, que a controvérsia ora submetida à apreciação jurisdicional desta Suprema Corte **não se reveste** de caráter meramente regimental. **Muito mais** do que isso, **defronta-se**, este Supremo Tribunal, **com um tema impregnado de extração iniludivelmente constitucional**, consistente no pretendido reconhecimento, **tal como postulado** nesta sede de mandado de segurança, **de que as minorias parlamentares possuem**, com fundamento no direito de oposição — **que traduz** verdadeiro consectário do princípio democrático — **a prerrogativa** de fazer instaurar, **sem** quaisquer obstáculos **ou** artifícios arbitrariamente criados por grupos políticos majoritários, comissões parlamentares de inquérito, **desde que atendidas** as exigências mínimas **impostas** pelo art. 58, § 3º, da Carta Política.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, **rejeito a questão prejudicial** suscitada pelo Senhor Presidente do Senado Federal.

Cabe analisar, agora, por necessário, **outra questão prévia**, **que foi suscitada** pelo eminente Procurador-Geral da República, **pertinente à falta da legitimidade passiva** do Presidente do Senado Federal.

O Senhor Procurador-Geral da República, **em parecer** que analisou a impetração deduzida nesta sede mandamental, **sustenta falecer** legitimação passiva “*ad causam*” ao Presidente do Senado Federal, **enquanto órgão dirigente** da Mesa dessa Casa legislativa, **para figurar** como **autoridade coatora** na presente ação de mandado de segurança.

Segundo o eminente Chefe do Ministério Público da União, **compete** aos Líderes partidários a “*atribuição constitutiva de formar comissões parlamentares de inquérito*”, **cabendo**, ao Presidente do Senado Federal, **tão-somente**, a função de mera **designação** dos membros de tais Comissões, **desde que precedida** de indicação escrita dos respectivos líderes.

Com esse entendimento, o Senhor Procurador-Geral da República, **após rejeitar** a possibilidade de integração analógica do Regimento Interno do Senado Federal, **por reputar inaplicáveis** o art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputa-

dos e o art. 9º, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional — **que devolvem**, ao Presidente de tais órgãos legislativos, **na omissão** dos líderes das agremiações partidárias, **o poder** de designar os congressistas **a elas filiados**, para compor as Comissões em geral —, **opina no sentido de excluir**, da presente relação processual, o Senhor Presidente do Senado Federal, **enquanto** órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Parlamento brasileiro, **pronunciando-se**, desse modo, **em face** de tal manifestação, **pelo reconhecimento da incompetência** do Supremo Tribunal Federal, **eis que** — segundo afirma — o mandado de segurança em questão, porque **unicamente** impetrável **contra “os líderes da maioria”**, **deveria** ter sido ajuizado perante magistrado federal **de primeira instância**.

Entendo não assistir razão à douda Procuradoria-Geral da República. **É que incumbe**, não aos Líderes partidários, **mas**, sim, ao Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Casa legislativa, **e até mesmo** em função da própria **estatalidade** do ato de constituição das CPIs, **o poder de viabilizar** a organização e o funcionamento dessas comissões parlamentares de inquérito, **adotando**, para tanto, **seja** no âmbito administrativo, **seja** no plano da gestão financeira de recursos públicos **destinados** a custear as atividades de tais órgãos de investigação legislativa, **as medidas necessárias à efetiva instalação** das referidas CPIs.

Isso significa, portanto, **ao contrário** do sustentado pelo eminente Procurador-Geral da República, que, **ainda** que os líderes partidários desempenhem atividade de colaboração **na indicação** dos congressistas filiados aos respectivos partidos políticos, **para efeito** de composição da CPI, **não lhes assiste**, contudo, **poder de ingerência direta** no plano da gestão administrativa e financeira do Senado Federal, **considerada** a relevante circunstância de que a adoção de providências viabilizadoras **do funcionamento** da CPI traduz matéria **que se inclui**, por seu caráter eminentemente oficial, na esfera de **estrita (e exclusiva)** competência da própria Mesa dessa Casa legislativa.

Daí a correta impetração do mandado de segurança, **não em face** da inércia dos Líderes dos agrupamentos políticos majoritários, **mas** contra a **alegada omissão** atribuída à Mesa do Senado Federal, **representada** por seu Presidente, **eis que somente a esse órgão estatal** — e a ele apenas — **compete implementar**, nos planos administrativo e financeiro, **a organização e o funcionamento** da comissão parlamentar de inquérito.

Eis porque, **presente** o contexto ora em exame, **será sempre imputável**, à Mesa do Senado Federal, **qualquer ato ou omissão que comprometa a instalação** do órgão de investigação legislativa em questão, **ainda mais se se considerar** que o Senhor Presidente do Senado Federal, **constatada** a situação de lacuna normativa, **poderia valer-se**, na espécie em análise, de meios **legitimados** pela própria prática parlamentar em vigor **no âmbito** do Poder Legislativo da União.

Refiro-me à possibilidade de a Mesa do Senado Federal, **por intermédio** de seu eminente Presidente, **suprir** a referida lacuna normativa, **mediante** processo de integração analógica, **colmatando** o “*vacuum juris*” **com a aplicação** de preceitos regimentais **peculiares** aos próprios órgãos componentes do Parlamento brasileiro.

Note-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados **dispõe**, em seu art. 28, § 1º, que o Presidente, **de ofício**, fará a designação de parlamentares para integrar as Comissões legislativas, **se**, no prazo fixado, a Liderança **não comunicar** os nomes de sua representação partidária para compor as referidas Comissões, **quer** como titulares, **quer** como suplentes.

Essa **mesma** disciplina acha-se prevista no art. 9º, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional, **que devolve**, ao Presidente, o poder de escolher os membros das Comissões Mistas, **se** os Líderes partidários **não fizerem** a indicação que lhes foi solicitada.

Ninguém ignora que o mandado de segurança há de ser impetrado **em face** de órgão público **investido de poderes para praticar o ato** cuja implementação se busca, **o que significa**, na perspectiva do caso ora em exame, **adotar medidas que viabilizem a efetiva constituição, organização e funcionamento** da CPI em questão.

Na realidade, a impetração mandamental há de ser deduzida em face **de quem dispõe** do poder de decidir, **o que faz**, do Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Casa legislativa, **a autoridade responsável** pela condução dos trabalhos da Câmara Alta, **incumbindo-lhe**, por isso mesmo, **a adoção**, dentre outras, de providências oficiais **tendentes** a remover **quaisquer** obstáculos que se verifiquem em relação **à definitiva formação, organização e constituição** da CPI requerida no âmbito do Senado da República.

É por essa razão que o magistério da doutrina **acentua** que, no âmbito das Casas legislativas, **assiste**, às respectivas Mesas, **representadas** por seus Presidentes, **legitimação passiva** em sede de mandado de segurança, **qualificando-se** tais órgãos **como autoridades responsáveis** do Poder Legislativo, **para efeito** de sofrer a impetração mandamental, **tal como assinala**, em douta exposição, o saudoso e eminente Ministro e Professor **Alfredo Buzaid** (“**Do Mandado de Segurança**”, vol. I/126, item n. 65, 1989, Saraiva).

Esse aspecto é corroborado em precisa lição expandida por **Castro Nunes** (“**Do Mandado de Segurança**”, p. 77, item n. 53, 9ª ed., 1988, Forense):

“(…). **Ter-se-ia** então de fixar que, **não obstante** os termos elásticos da lei, **tais autoridades** não poderiam ser outras **senão** as que, **na direção dos trabalhos das Câmaras legislativas**, praticassem atos de natureza administrativa. **São esses atos**, não-legislativos, **mas oriundos de autoridades legislativas**, os que **podem autorizar** o mandado de segurança.

É que a mesa das Câmaras é o poder executivo dessas corporações. Os atos que elas praticam na esfera das suas atribuições administrativas são da mesma natureza dos praticados pelo Poder Executivo. (...)” (**Grifei**)

É certo que compete aos **líderes partidários a indicação** dos representantes das respectivas agremiações para compor as **diversas** Comissões legislativas (**RISF**, art. 66).

Sabe-se, ainda, que os membros das comissões, **inclusive das CPIs**, “*serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (...)*” (**RISF**, art. 78).

Essas normas regimentais, na realidade, **ajustam-se** às prescrições, que, **consagradas** na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), **dispõem** sobre o funcionamento parlamentar das agremiações partidárias, **como resulta claro** do art. 12 desse diploma legislativo, **que estabelece**, a esse respeito, que “*O partido político funciona nas casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta Lei*” (**grifei**).

O Regimento Interno do Senado Federal, por isso mesmo, **nas regras** mencionadas (arts. 66 e 78), **objetiva dar concreção** às normas inscritas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, **notadamente** no ponto em que esse estatuto legislativo **consagra** diretrizes pertinentes ao funcionamento parlamentar e à disciplina das agremiações partidárias.

Isso significa, pois, **longe** do que preconiza o eminente Procurador-Geral da República, **que a indicação** de membros da CPI, **por iniciativa** dos líderes dos partidos

políticos, **representa**, unicamente, matéria típica e peculiar ao funcionamento parlamentar e à viabilização da disciplina partidária, **enquanto** valores consagrados na legislação sobre partidos políticos.

Essa prerrogativa de indicar membros para a CPI, contudo, **enquanto** faculdade reconhecida aos líderes partidários, **não se confunde com o próprio regime constitucional** de criação das comissões parlamentares de inquérito, **que se submete**, no tema, por inteiro, **ao que dispõe** a Lei Fundamental, cujas prescrições (art. 58, § 3º) **têm por únicos destinatários os órgãos de direção** das Casas integrantes do Poder Legislativo, **em sua condição de órgãos de Estado**.

Desse modo, eventuais litígios e incidentes surgidos em torno **da formação inaugural** dessas comissões de investigação instaurar-se-ão **em face** de deliberações, positivas ou negativas, emanadas **da Mesa** da instituição parlamentar, **e não** em face de resoluções adotadas por organismos partidários.

Isso significa, portanto, **tal como referido** em Memorial **apresentado** pelo ilustre Advogado, Dr. Léo Ferreira Leony, **nos autos** do MS 24.847/DF e do MS 24.849/DF, de que **também** sou Relator (em cujo âmbito se discute **matéria idêntica** à ora em exame, motivada pela **mesma** omissão ora atribuída ao Senhor Presidente do Senado Federal), que o **presente** mandado de segurança **não poderia** ser impetrado em face dos líderes partidários, **mas**, isso sim, como **efetivamente** o foi, **em face da Mesa do Senado Federal**, representada por seu eminente Presidente:

“O sentido da **faculdade** concedida aos líderes de bancada, **consistente na indicação** de membros do respectivo partido ou bloco parlamentar **para compor** a representação proporcional das CPI's, **não pode levar à obstrução do direito da minoria** ao inquérito parlamentar. **Constitui**, na verdade, **direito disponível, cujo não exercício** ou renúncia, *in casu*, **não tem o poder de inviabilizar** a criação da CPI requerida.

A adequada **interpretação dos artigos 66 e 78, do RISE, c/c artigo 58, § 1º, da CF**, reforça o entendimento dos impetrantes.

Quanto ao artigo 58, § 1º, da Constituição de 1988, tem-se que a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares em cada comissão é um **direito público (constitucional) subjetivo de suas bancadas**, cujo cumprimento pode ser exigido por seus Deputados ou Senadores.

Trata-se de um direito que poderá ser **objeto de renúncia concreta**, tanto que ‘a formação da comissão, sem observância do princípio da co-participação pluripartidária nas comissões, **sem protesto, sana o vício**’. Do mesmo modo, é da rotina parlamentar a troca entre bancadas de vagas em comissões distintas, ainda que em prejuízo da proporcionalidade constitucional.

Por outro lado, a postura dos líderes partidários, no presente caso, deve ser tomada como uma ‘**autolimitação voluntária** ao exercício de um direito num caso concreto’, sem que isso implique uma renúncia geral ao direito previsto abstratamente na Constituição. Em outras palavras, os senhores líderes apenas deixaram de exercer o direito, admitindo que as vagas fossem preenchidas por parlamentares de outras bancadas.

Quanto aos artigos 66 e 78, do Regimento Interno do Senado Federal, **apenas prestigiam** o artigo 12 da Lei dos Partidos Políticos, segundo o qual o **funcionamento parlamentar das agremiações partidárias se dá por meio de bancadas, sujeitas às respectivas lideranças**. Com isso, **também prestigia**, o Regimento Interno do Senado Federal, **o cumprimento da disciplina partidária**, outro valor expresso na Lei dos Partidos Políticos, em seus artigos 24 e 25.

Como se vê, **indicação** pelos líderes partidários dos membros da CPI é **matéria afeta ao funcionamento parlamentar** dos partidos políticos e **à disciplina partidária** dos integrantes de bancada. **Apenas isso**. E nada tem que ver com o regime de criação de CPI, que, **por envolver** direito de minoria qualificada, **atende apenas** a requisitos cujo implemento está ao alcance dos requerentes do inquérito parlamentar.” (Grifei)

Daí a correta afirmação dos impetrantes, **no ponto** em que, **contrapondo-se** à questão preliminar suscitada pelo eminente Procurador-Geral da República, **assinala** que a discussão, na espécie, **cinge-se** a uma **específica** situação de polaridade conflitante que se instaurou, **não entre os requerentes** da CPI em causa e **os líderes** das agremiações majoritárias, **mas** entre os ora impetrantes e a Mesa do Senado Federal, **representada** por seu ilustre Presidente, **pois a tal órgão estatal** — e **não** aos líderes partidários — **incumbia a obrigação constitucional de criar e de organizar** a referida comissão parlamentar de inquérito, **viabilizando-lhe**, com a adoção das medidas administrativas e financeiras cabíveis, **o seu regular funcionamento**.

Tal, porém, não ocorreu na espécie, **olvidando-se** a Mesa do Senado Federal, por seu Presidente, que o **dever** jurídico-institucional de **assegurar** a integridade do **direito ao exercício** da investigação parlamentar, **mediante** regular instauração do pertinente inquérito legislativo, **compete** àquele órgão estatal (a Mesa da Casa legislativa), **cabendo-lhe**, por tal motivo, **conferir efetividade** ao requerimento, que, **emanado da minoria parlamentar** naquela Casa do Congresso Nacional, **observou as exigências** impostas pelo art. 58, § 3º, da Constituição da República.

A omissão **contra a qual** se insurge a parte impetrante, portanto, **além de alegadamente** lesiva aos direitos subjetivos por ela titularizados, **transgredir** o próprio ordenamento constitucional, **expondo-se**, por tal razão, **ao controle jurisdicional** desta Suprema Corte.

É por tal motivo que, **acolhendo as razões** consignadas no Memorial a que anteriormente me referi, **reconheço a plena legitimidade passiva** “*ad causam*” da Mesa do Senado Federal, **representada** por seu Presidente, **considerados**, para esse efeito, **os fundamentos** que ora reproduzo:

“**Não assumem relevância**, no caso, as disposições regimentais que **atribuem aos líderes partidários** a faculdade de indicar os componentes da CPI. Sua eficácia limita-se ao âmbito do Senado Federal, constituindo sua observância questão ‘*interna corporis*’, imune, portanto, ao controle jurisdicional.

O dever de ‘criar’ a Comissão, ou seja, **constituir, instalar e dar-lhe regular funcionamento**, é **confiado**, nos estritos termos constitucionais, à **própria Casa Legislativa**. Nesse sentido, o § 3º do art. 58 da Constituição é **absolutamente impositivo** ao determinar que as CPI’s ‘*serão criadas* pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de **um terço** de seus membros’. **Logo, cumpre**, constitucionalmente, **ao Senado Federal, assegurar** o exercício do **direito à CPI**, enquadrando-se, pois, **por sua Mesa**, no conceito de autoridade responsável.

De outra parte, a jurisprudência desta Elevada Corte **admite** que a Mesa do Senado Federal é **quem deve figurar** no pólo passivo **nos casos** de mandado de segurança **contra** o próprio Senado Federal e os órgãos que o integram. **Nessa linha**, é o lapidar magistério do Ministro **Maurício Corrêa**:

“Senhor Presidente, **ao abordar** questão desta natureza, **é mister registrar** a jurisprudência que se consolidou nesta Corte, **quando decidiu** sobre as preliminares argüidas **no MS n. 1.959/DF**, Rel. Min. Luiz Gallotti, j. em 23-1-53, **entendimento que foi reiterado**, logo em seguida, **no RHC n. 32.678/DF**, Rel. Min. Mário Guimarães, j. em 5-8-53. **Nestes**

precedentes, e nos que se seguiram, **vê-se** que o **elastério** da expressão ‘atos da Mesa da Câmara ou do Senado’ — **para o fim de albergar**, também, os **demais** atos da Câmara ou do Senado — **deu-se por construção pretoriana** que homenageou **outros** princípios constitucionais, **principalmente** a garantia contra lesão, ou ameaça de lesão, a direito individual líquido e certo.’

Desse modo, ainda que outras instâncias **internas** ao Senado **tenham a atribuição regimental de indicar** os componentes da Comissão, **o dever constitucional de dar cumprimento ao requerimento da minoria**, observados os requisitos constitucionais e regimentais, **é da própria Casa Legislativa**, representada ‘*externa corporis*’ pela respectiva Mesa. **Assim, descabe qualquer alegação** de que a Mesa do Senado Federal **não deve** compor o pólo passivo do ‘*mandamus*’.” (Grifei)

Daí a advertência que faz, na matéria, **Luiz Carlos dos Santos Gonçalves** (“**Comissões Parlamentares de Inquérito — Poder de Investigação**”, p. 42, item n. 5, 2001, Juarez de Oliveira), em magistério **que bem ressalta** — presente o contexto ora em exame — **a plena legitimação passiva “ad causam” da Mesa do Senado Federal**:

“**O papel assinado às Mesas das Casas Congressuais (...)** **cinge-se** à verificação do cumprimento das exigências formais. **Elas não possuem poderes para obstar** a instauração da comissão **se o requerimento desta apresentou** o número exigido de assinaturas **e indicou** o fato sobre o qual procederá a investigações. **Não se trata** de temas que, a nosso ver, se sujeitem a deliberações plenárias, pois aí justamente estaria coarctada a proteção **do direito das minorias** assinado na Carta Política.” (Grifei)

Assinalo, finalmente, que, atento à jurisprudência desta Suprema Corte (RTJ 82/618 — RTJ 94/481 — RTJ 148/724), **determinei**, “*ad cautelam*”, **embora** considerando-a **desnecessária** na espécie, a convocação formal **de todos os** Senhores Líderes partidários **que se abstiveram** de indicar nomes de Senadores para compor a denominada “*CPI dos Bingos*”, **fazendo-o com o objetivo de ensejar-lhes a possibilidade** de contestar a pretensão mandamental ora deduzida pela parte impetrante.

Acentuo, neste ponto, Senhor Presidente, que assim procedi, **considerada** a suscitação da questão preliminar ora em exame, **visando a afastar** possíveis objeções de ordem formal que pudessem, **eventualmente**, inviabilizar o conhecimento da **presente** ação de mandado de segurança.

Na realidade, **ao ensejar** o ingresso formal, **nesta** causa mandamental, dos Senhores Líderes do bloco majoritário, **busquei impedir**, com a possibilidade dessa intervenção processual, **que se frustrasse** a definição, **pelo Supremo Tribunal Federal**, de um tema **impregnado** da maior importância jurídico-institucional, **como este que se traduz** na discussão em torno do **pretendido** reconhecimento — **fundado** no princípio democrático — **da existência**, em nosso sistema jurídico, **do direito das minorias legislativas** à investigação parlamentar.

Cumpra ressaltar, neste ponto, que a intervenção “*jussu judicis*” — **que tem fundamento** em norma legal expressa (CPC, art. 47) — **compreende-se** no poder de direção processual do magistrado, **inclusive** do Relator da causa no Tribunal, **mesmo** tratando-se de processo de mandado de segurança, em que se revele **indispensável** a intervenção de terceiros, **na condição** de litisconsortes passivos necessários, **cuja presença**, na relação processual, **se mostre essencial** à própria eficácia da decisão a ser nela proferida.

Esse poder de direção — que permite ao Relator determinar, **até mesmo** “*ex officio*”, **o chamamento de terceiros** para integrar a relação processual — **é reconhecido pelo magistério da doutrina** (Francisco Antonio de Oliveira, “Mandado de Segu-

rança e Controle Jurisdicional”, p. 98/99, item n. 5.6, 3ª ed., 2001, RT; Hely Lopes Meirelles, “Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data”, p. 66/67, 26ª ed., atualizada por Arnaldo Wald, 2003, Malheiros; Carlos Alberto Menezes Direito, “Manual do Mandado de Segurança”, p. 111, 4ª ed., 2003, Renovar; Alfredo Buzaid, “Do Mandado de Segurança”, vol. I/181-184, itens ns. 107/111, 1989, Saraiva, v.g.), além de proclamado pela jurisprudência dos Tribunais (RSTJ 40/154 — RSTJ 180/78-80), inclusive a desta Suprema Corte (RTJ 82/618 — RTJ 94/481 — RTJ 148/724).

Daí porque, Senhor Presidente, atento a essa orientação, embora assim procedesse por simples cautela, determinei o chamamento processual dos Senhores Líderes dos partidos majoritários.

Registro que, embora todos os Senhores Líderes do bloco majoritário houvessem sido formalmente notificados, apenas alguns intervieram na presente relação processual, reiterando, em suas manifestações, as mesmas questões prévias e reafirmando as mesmas objeções quanto ao fundo da controvérsia ora em análise.

O fato, Senhor Presidente, é que todos os Senhores Líderes dos partidos recalcitrantes tiveram assegurada a sua faculdade de intervir nesta causa mandamental e de, assim, contestar a pretensão de ordem jurídica nela deduzida.

Desse modo, e tendo presentes as razões expostas, rejeito a questão preliminar suscitada pelo eminente Procurador-Geral da República, reconhecendo, em consequência, na espécie, a plena legitimação passiva “*ad causam*” da Mesa do Senado Federal, representada por seu eminente Presidente.

É o meu voto, consideradas as questões prévias examinadas e por mim ora repelidas.

VOTO (Mérito)

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Passo a apreciar**, neste ponto, superadas as questões prévias, o fundo da controvérsia delineado nesta ação de mandado de segurança.

Vale relembrar que a presente impetração mandamental, deduzida perante esta Suprema Corte, **insurge-se contra omissão atribuída** à Mesa do Senado Federal, representada por seu ilustre Presidente, e que, por alegadamente lesiva a direito público subjetivo das minorias parlamentares, **teria frustrado, não obstante a natureza eminentemente** constitucional desse instrumento de investigação legislativa, a **instauração** de inquérito parlamentar destinado a apurar a utilização das “casas de bingos” na prática do delito de lavagem de dinheiro, **bem assim a esclarecer a possível conexão** dessas mesmas “casas” e das empresas concessionárias de apostas com organizações criminosas.

Como precedentemente referido, os autos comprovam que, em 5-3-2004, foi encaminhado, à Mesa do Senado Federal, requerimento subscrito por 39 (trinta e nove) Senhores Senadores, inclusive pela parte ora impetrante (mais do que 1/3 dos membros do Senado Federal, portanto), com o objetivo de ver instituída Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado.

Assinalo, neste ponto, que, dos 39 (trinta e nove) Senadores que subscreveram o Requerimento n. 245/2004, apenas 1 (um) ilustre membro daquela Casa legislativa — o Senador Hélio Costa — “retirou” a sua assinatura, o que não afeta, no caso, a observância da exigência numérica mínima que a Constituição estabeleceu no seu art. 58,

§ 3º, pois tal requisito — **que corresponde**, no Senado da República, a 27 Senadores (1/3) — **continua plenamente atendido** na espécie ora em exame.

A **análise** dos elementos produzidos neste processo **revela que as exigências** de ordem constitucional (CF, art. 58, § 3º) e os **requisitos** regimentais (RISF, arts. 66 e 78), **necessários** à instalação da CPI, **foram plenamente atendidos**, no caso, pelo requerimento em questão (**Requerimento** n. 245/2004).

Por reputar satisfeitas, na espécie, as exigências constantes do preceito constitucional mencionado (CF, art. 58, § 3º), o eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Congresso Nacional, **solicitou** aos Senhores Líderes partidários a **indicação de Senadores** para compor a referida CPI, **observada** a cláusula da proporcionalidade partidária peculiar à formação e composição das comissões legislativas (CF, art. 58, § 1º).

Em resposta a tal solicitação, **somente** os Senadores Jefferson Peres, Líder do PDT, e Efraim Moraes, Líder da Minoria — PFL/PSDB, **procederam à indicação** dos membros destinados a compor as vagas em referida CPI, **sendo certo** que os Senadores Líderes do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo (PT/PSB/PTB/PL), do PTB, do PSB e do PPS **mantiveram-se inertes**, o que inviabilizou — **não obstante** a norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição — **a efetiva instauração** da investigação parlamentar em causa.

Diante do **impasse** criado, o ilustre Senador Arthur Virgílio **suscitou** questão de ordem, perante o eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **destinada a superar** o obstáculo surgido **com a inércia** dos Senhores Líderes das agremiações majoritárias, **para**, com tal medida, **viabilizar** a imediata constituição e o regular funcionamento da referida CPI.

O Senhor Presidente do Senado Federal, **recusando-se a suprir** a omissão dos Líderes partidários, **por entender não lhe assistir**, nesse tema, **qualquer** prerrogativa, **em face** da circunstância de o Regimento Interno do Senado Federal **reservar** o exercício desse poder, **unicamente**, aos Líderes dos Partidos Políticos (arts. 66 e 78), **deixou de acolher** a questão de ordem mencionada, **o que motivou**, por parte do Senador Arthur Virgílio, **a interposição** de recurso (Recurso n. 5/2004), **que resultou improvido** pela E. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa legislativa.

Daí a presente impetração, cujo fundamento essencial **reside** na alegação de **que existe**, no sistema constitucional brasileiro, **em favor** das minorias parlamentares, **o reconhecimento** do direito de oposição e da prerrogativa da investigação parlamentar, **especialmente** se se considerar, **nos termos** do art. 58, § 3º, da Constituição, que esse poder — **impregnado** de irrecusável significação político-jurídica — **revela-se oponível**, até mesmo, **às próprias maiorias** que atuam no âmbito institucional do Legislativo.

O eminente Ministro **Paulo Brossard**, **em artigo** que escreveu a **propósito** do episódio **que motivou** a presente impetração mandamental (“Zero Hora”, de 8-3-2004), **expendeu** valiosas considerações **nas quais formulou** um severo juízo de censura constitucional **ao comportamento das agremiações majoritárias** no Senado Federal, **fazendo-o** em termos que vale reproduzir “*in extenso*”:

“**Se bem me lembro**, foi a Constituição alemã de 1919, **elaborada** logo depois da I Grande Guerra, que tanta coisa mudou na Europa e no mundo, **a primeira a cuidar da CPI como direito da minoria**. Desde muito se reconhecia a legitimidade da criação de CPI, como auxiliar inerente às atribuições parlamentares. **Foi a Constituição de Weimar**, porém, **que assegurou à minoria a prerrogativa de criá-las**.”

Querendo ou não a maioria, basta um terço de cada casa para que CPI seja criada na forma da lei. É um caso de deliberação minoritária. Pode desagradar à maioria, não obstante, a decisão cabe à minoria, independentemente de votação. O simples requerimento assinado por um terço dos deputados ou senadores gera a CPI para investigar fato determinado que esteja na competência do poder federal, estadual ou municipal, conforme a esfera legislativa. Entre nós, a Constituição de 1934 adotou regra semelhante à de Weimar, ainda hoje inserta na Constituição.

Estas lembranças vêm a propósito do que está ocorrendo aqui. Independentemente dos fatos que têm mudado as cores do cenário governamental, o que se vê é o Executivo, pela maioria que o apóia, procurar abafar (esta a palavra usada) a possível investigação parlamentar, deste ou daquele fato. E, desse modo, o que era ou deveria ser prerrogativa da minoria, passaria a ser disposta segundo o interesse da maioria. No governo passado houve coisa semelhante, aliás, envolvendo assunto de suma gravidade.

Agora, no entanto, a imprensa fala em novo expediente. Criada a CPI, que não pode ser obstada por força da Constituição, que assegura a um terço da Câmara ou do Senado o poder de criá-la, seria ela mumificada pela ausência deliberada dos representantes da maioria. Isto ocorrendo, a CPI não funcionaria, embora formalmente criada. Este seria o mecanismo desenhado. A hipótese, e falo em hipótese, seria letal para as instituições; o expediente teria o efeito de derrogar, prática e efetivamente, a cláusula constitucional que confere à oposição ou à minoria a prerrogativa de realizar determinadas investigações na esfera governamental.

A maioria pode muito e quanto mais numerosa mais facilmente pode ser levada a supor que pode tudo. É um ledor engano que tem gerado muito desengano. Mas, como dizia Bernard Shaw, ‘a experiência revela que o homem nada aprende com a experiência’.

Segundo se diz, a criação de uma CPI teria inconvenientes; pode ser que sim, pois em geral qualquer medida apresenta vantagens e desvantagens; mas me pergunto, abafar a CPI não os terá, muitos e altamente perniciosos? Este o singular dilema que retrata a situação.

Aliás, se prevalecer o **estratagema**, que tenho como mera hipótese, volto a dizer, **tão cedo não se fará investigação parlamentar** no plano federal, por mais grave seja o fato a apurar, e **isso não é bom.**” (Grifei)

Eis, portanto, Senhor Presidente, a delicada questão constitucional que se põe em análise na presente impetração: **pode** a maioria, **abstando-se** de indicar representantes de sua bancada para compor determinada CPI, **frustrar**, com tal comportamento, o **direito da minoria** em ver instaurada uma investigação parlamentar?

É importante ter presente que o Parlamento **recebeu** dos cidadãos **não só o poder** de representação política e a **competência** para legislar, **mas, também, o mandato para fiscalizar** os órgãos e agentes do Poder, **desde** que respeitados os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo, ao desempenhar a sua tríplice função — **a de representar** o Povo, **a de formular** a legislação da República e **a de controlar** as instâncias governamentais de poder — **jamais** poderá ser acoimado de transgressor da ordem constitucional, **pois**, na realidade, **estará exercendo**, com plena legitimidade, **os graves encargos** que lhe conferiu a cidadania.

O **exame** dessa questão **impõe** algumas considerações prévias **em torno** da alta missão institucional de que se acha investido, em nosso sistema constitucional, o Poder Legislativo.

Vê-se, portanto, que, **dentre** as funções constitucionais **inerentes** ao Poder Legislativo, **enquanto** órgão da soberania estatal e delegado da vontade popular, **avulta**, por sua significativa importância, **a atribuição de fiscalizar** os órgãos e agentes do Estado.

Como se sabe, Senhor Presidente, os **meios** de que se vale o Poder Legislativo, **para exercer as atribuições de fiscalização** que lhe são próprias, **correspondem**, basicamente, em nosso ordenamento jurídico, **a três instrumentos** de extração constitucional: **(a)** a interpeção parlamentar, **(b)** o pedido de informações e **(c)** o inquérito parlamentar.

A interpeção parlamentar decorre da prerrogativa congressual **de provocar o comparecimento** de Ministro de Estado perante as Casas Legislativas **ou** qualquer de suas comissões.

Outro meio de investigação, **igualmente** valioso, **apóia-se nos pedidos de informação**, dirigidos ao Poder Executivo, **sobre** fato relacionado com matéria legislativa em trâmite **ou** sujeito à fiscalização do Congresso Nacional **ou** de qualquer de suas Casas.

O direito de investigar, por sua vez — que a Constituição da República **atribuiu** ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) — tem, **no inquérito parlamentar**, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, **consistente** no desempenho, pela instância legislativa, do seu essencial poder de controle.

Sabemos todos que o **direito de investigar** foi consagrado, **explicitamente**, pela primeira vez, no ordenamento constitucional brasileiro, **pela Constituição Federal de 1934**, que, **também** nesse tema, **sofreu** a influência positiva da **Constituição da República de Weimar**, de 11 de agosto de 1919, que, **ao disciplinar** o poder de controle do Parlamento, **assim dispôs**, em seu art. 34:

“**O Reichstag** tem o direito e, se o **requer uma quinta parte** de seus membros, **o dever de instituir comissões de investigação**. Estas comissões examinam em sessão pública as provas que elas mesmas, ou quem tenha apresentado a acusação, consideram necessárias. (...)” (Grifei)

Daí a ênfase com que o eminente e saudoso Senador **Josaphat Marinho**, em **primoroso** trabalho sobre a matéria (**Revista Forense**, vol. 151/98-102, 99), **referiu-se** à significativa importância do poder de controle parlamentar:

“Desse modo, a **função de controle**, que é **essencialmente política**, cresce de importância, **não só** no regime parlamentar de governo propriamente dito, **como em todo sistema de que participem**, investigando e deliberando, **Câmaras** provindas do **voto popular**.”

Através dela, o **Poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo**, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas, a que fornece, continuamente, valiosos subsídios.

Além disso, essa forma de ação, **visando**, geralmente, **à análise** de fatos determinados, **concorre** mais do que o trabalho legislativo ordinário, **quando** exercitada com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular, indispensável ao respeito de suas atribuições (...)” (Grifei)

É irrecusável, pois, Senhor Presidente, **que o poder de investigar** constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. **A fiscalização** dos atos do Poder Executivo, na realidade, **consideradas** as múltiplas competências constitucionais **deferidas** ao Congresso Nacional, **traduz** atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

Não obstante a precedência histórica da Constituição Federal de 1934, em atribuir, **de modo expresso**, ao Legislativo, o poder de fiscalizar, **cumprir referir**, neste ponto, o magistério — **sempre atual** — do eminente **Pimenta Bueno**, Marquês de São Vicente, que, em seus **clássicos** comentários à Carta Política do Império do Brasil (“**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**”, p. 105/106, itens ns. 125/127, **obra reeditada**, em 1958, pelo Ministério da Justiça), **já ensinava**, em 1858, que o Poder Legislativo, **investido** na Assembléia Geral, **além** da sua atribuição institucional de fazer as leis do Império, **também dispunha** de competência **para inspecionar** os administradores, **fiscalizar** os serviços públicos e **observar** o modo como as leis são executadas, **fazendo-o**, até mesmo, quando necessário, **por meio** de comissões ou de inquéritos:

“**Este direito de inspeção** em todo e qualquer tempo, em que o poder legislativo se reúne, **é um dos principais atributos** que a soberania nacional lhe delegou; **é uma garantia**, um exame, que a sociedade, os administrados exercem **sobre seus administradores**, um corretivo valioso e indispensável **contra os abusos ministeriais**, corretivo que procede **da índole e essência** do governo representativo, **que, sem ele, não se poderia manter**.

(...)

A principal vigilância que a Assembléia Geral deve exercer **é que o poder executivo se encerre em sua órbita**, que não invada o território constitucional dos outros poderes, é a primeira condição da pureza do sistema representativo e que decide das outras; que respeite as liberdades individuais.

(...)

Além da inspeção sobre a observância das leis, **cumprir também** à Assembléia Geral examinar e reconhecer se o governo tem ou não exercido bem, se tem empregado no sentido dos interesses públicos o poder discricionário que as leis lhe confiam.

Esta fiscalização, que tanto importa aos direitos sociais, não pode ser prejudicial aos ministros que bem cumprirem seus deveres, antes concorrerá para realçar sua força moral e fazer bem conhecido o valor de seus úteis serviços.

O direito de que tratamos pode ser exercido por diversos meios, segundo as circunstâncias e exigências.

(...)

Pode ser também exercido por meio de comissões ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira.” (Grifei)

Na verdade, Senhor Presidente, e como bem assinalou **Pontes de Miranda** (“**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**”, tomo III/51-52, item n. 4, 2ª ed., 1970, RT), as **comissões de inquérito**, independentemente de qualquer previsão normativa, **nasceram** no momento em que o Parlamento **surgiu** na história dos povos livres.

É certo, Senhor Presidente, que o **direito** à investigação parlamentar, para ser **legitimamente** exercido, **depende da conjugação** de três (3) requisitos de índole constitucional, **previstos** no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental da República, **que assim dispõe**:

“**As comissões parlamentares de inquérito**, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, **serão criadas** pela Câmara dos Deputados e

pelo Senado Federal, em conjunto **ou** separadamente, **mediante** requerimento **de um terço** de seus membros, **para a apuração** de fato determinado e **por prazo certo**, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (Grifei)

Vê-se, do preceito constitucional em questão, que a **instauração** do inquérito parlamentar, **para viabilizar-se** no âmbito das Casas legislativas, **está vinculada**, unicamente, à **satisfação de três (03) exigências** definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) **subscrição** do requerimento de constituição da CPI **por 1/3** dos membros da Casa legislativa, (2) **indicação** de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) **temporiedade** da comissão parlamentar de inquérito.

Esse entendimento — que encontra **apoio** no magistério da doutrina — **foi assim exposto** na autorizada lição de José Afonso da Silva (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 515/516, item n. 4, 24ª ed., 2005, Malheiros):

“**Comissões parlamentares de inquérito** são organismos que desempenham e desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da Administração (...). Foram bastante prestigiadas pela Constituição vigente (...). Essa liberdade de criação de comissões parlamentares de inquérito **depende**, contudo, **do preenchimento de três requisitos**: (a) **requerimento** de pelo menos **um terço** de membros de cada Casa, para as respectivas comissões, ou de ambas, para as comissões em conjunto (comissão mista); (b) **ter por objeto** a apuração de fato determinado; (c) **ter prazo certo** de funcionamento. (...)” (Grifei)

Cabe assinalar, neste ponto, que essa **mesma** orientação, referente aos **3 (três) únicos** requisitos constitucionais **necessários** à criação e instalação de uma CPI, **foi igualmente sustentada**, com inteiro acerto, por dois eminentes Ministros de Estado do atual Governo — Ministro Aldo Rebelo e Ministro Agnelo Queiroz —, **quando compunham**, então, um grupo **minoritário** de oposição parlamentar no Congresso Nacional (1999), ocasião em que, **insurgindo-se** contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados, deduziram, no MS 23.418/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, os seguintes fundamentos:

“Para a criação de uma CPI, o texto constitucional exige **três requisitos**:

1. **requerimento** de um terço dos membros da Casa Legislativa;
2. **apuração** de fato determinado;
3. **prazo certo** de funcionamento.

Dessa forma, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito **consiste** em um ato administrativo **vinculado ao preenchimento do requisito constitucional** da apresentação do requerimento firmado **por um terço** dos membros da Casa Parlamentar e à **indicação** de fato determinado a ser apurado **em prazo delimitado**.

Esta circunstância **impõe** apenas à Mesa da respectiva Casa Legislativa **a prática** dos procedimentos formais subseqüentes, **ou seja**, a publicação do requerimento e a **instalação** da respectiva Comissão, **não cabendo** a ela **qualquer** apreciação de mérito sobre a matéria.

(...)

Não havendo limitação constitucional, não pode a autoridade coatora invocar norma infra-constitucional que restringe o alcance de norma hierarquicamente superior, para negar o exercício de direito líquido e certo dos impetrantes.” (Grifei)

Registro que o mandado de segurança ora mencionado — **que buscava instalar** a denominada CPI da Nike/CBF — **foi julgado prejudicado**, por efeito de perda **superveniente** de seu objeto.

No caso ora em exame, **impende assinalar** que os 3 (três) requisitos constitucionais que venho de referir **foram plenamente atendidos**, na espécie, pela minoria parlamentar que atua no Senado Federal, **inexistindo**, a esse respeito, **qualquer** controvérsia ou contestação.

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, **que cabe fazer**, aqui, **uma vez mais**, a indagação que **anteriormente** formulei no início **deste voto**: **pode** a maioria, **abstendo-se** de indicar representantes de sua bancada para compor determinada CPI, **frustrar**, com tal comportamento, **o direito da minoria** em ver instaurada uma investigação parlamentar?

Entendo que não, Senhor Presidente.

É que a prerrogativa institucional **de investigar**, deferida ao Parlamento (**especialmente aos grupos minoritários** que atuam no âmbito dos corpos legislativos), **não pode ser comprometida** pelo bloco **majoritário** existente no Congresso Nacional e **que**, por efeito de sua **intencional recusa em indicar** membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (**ainda** que fundada em razões **de estrita** conveniência político-partidária), **culmine**, por esse ato de **voluntária** inércia, **por frustrar e nulificar**, de modo inaceitável e arbitrário, **o exercício**, pelo Legislativo (**e pelas minorias** que o integram), **do poder constitucional** de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, **notadamente** daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

A **matéria** ora submetida ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, Senhor Presidente, **reveste-se** de inquestionável relevância. **A afirmação** que ora faço **apóia-se** no reconhecimento **de que existe**, em nosso sistema político-jurídico, **um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares**, o que deve conduzir esta Suprema Corte a **proclamar** o alto significado que assume, **para o regime democrático**, a essencialidade da **proteção jurisdicional** a ser dispensada ao direito de oposição, **analisado** na perspectiva **da prática republicana** das instituições parlamentares.

Essa percepção do tema — **que reconhece**, no direito à efetiva instauração do inquérito parlamentar, **uma garantia instrumental** constitucionalmente atribuída às minorias legislativas, **por efeito** da imanência do direito de oposição **em face do** próprio modelo democrático de Estado que entre nós prevalece — **encontra pleno suporte** no mais autorizado magistério doutrinário (**J. M. Silva Leitão**, “**Constituição e Direito de Oposição**”, 1987, Almedina, Coimbra; **J. J. Gomes Canotilho**, “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 309/312, 1998, Almedina, Coimbra; **Derly Barreto e Silva Filho**, “**Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**”, p. 131/134, item n. 3.1, 2003, Malheiros; **José Wanderley Bezerra Alves**, “**Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação**”, p. 169/170, item n. 2.1.2, 2004, Fabris; **Uadi Lammêgo Bulos**, “**Comissão Parlamentar de Inquérito**”, p. 216, item n. 5, 2001, Saraiva; **Manoel Messias Peixinho/Ricardo Guanabara**, “**Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**”, p. 76/77, item n. 4.2.3, 2001, Lumen Juris, v.g.).

É por esse motivo que entendo procedente a pretensão mandamental ora deduzida perante esta Suprema Corte, **porque reconheço** que o órgão ora apontado como coator **transgrediu** o direito titularizado pela parte impetrante, **desconsiderando** a relevantíssima circunstância **de que se trata** de garantia instrumental **diretamente** atribuída às minorias parlamentares pela Constituição da República, que, **na linha** de uma tradição inaugurada pela Lei Fundamental de 1934, **consagrou** o direito de oposi-

ção e a prerrogativa da investigação parlamentar, **especialmente** se considerados os termos do art. 58, § 3º, da Carta Política, **que assim dispõe**:

“Art. 58 (...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, **serão criadas** pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto **ou** separadamente, mediante requerimento **de um terço** de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (Grifei)

Não constitui demasia assinalar, neste ponto, que a norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República **destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares** no processo de investigação legislativa, **sem que**, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações **que compõem** a maioria parlamentar. **Se não fosse assim**, Senhor Presidente, o preceito constitucional em referência, **que se satisfaz** com a subscrição do requerimento **por apenas 1/3 dos membros** da Casa legislativa, **certamente teria estipulado** exigência numérica maior do que a mera fração contemplada **no já mencionado** art. 58, § 3º, da Lei Fundamental.

Não se pode recusar procedência à afirmação, em tudo compatível com a essência democrática **que qualifica** o regime político brasileiro, **tal como** veio este a ser definido pelo próprio texto da Constituição da República, de que *“O fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm a obrigação indeclinável de se subordinar às normas que se impuseram através de Regimento e às que lhes impôs a Constituição”*, **tal como assinalou**, em memorável julgamento, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (RT 442/193-210, 196).

Não se revela possível desconsiderar, por isso mesmo, a própria *“ratio”* subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, **cujo fundamento político-jurídico — que deriva** da necessidade de respeito incondicional **às minorias parlamentares — atua** como verdadeiro **pressuposto de legitimação** da ordem democrática, **tal como adverte** o próprio magistério da jurisprudência dos Tribunais, **em particular** a magnífica decisão **que emanou** do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (RT 442/193-210, 195):

“A atuação dum governo **democrático** e responsável ante o povo **requer**, pois, o **concurso de uma oposição que desempenhe** a dupla função do princípio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade **está descontente**, nada serve melhor, **nem** com mais eficácia, para expressão desse descontentamento, **que a conduta da oposição parlamentar**.

(...)

Não há, na realidade, **regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar** os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições.” (Grifei)

Também o eminente Professor Pinto Ferreira (*“Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno”*, tomo I/195-196, item n. 8, 5ª ed., 1971, RT) **demonstra igual percepção** do tema **ao enfatizar** — com fundamento em irrepreensíveis considerações de ordem doutrinária — **que a essência democrática** de qualquer regime de governo

apóia-se na existência de uma imprescindível harmonia **entre** a “*Majority rule*” e os “*Minority rights*”:

“A verdadeira idéia da democracia corresponde, em geral, a uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e **dominação da maioria, com a correlativa proteção às minorias políticas**, sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional.

A **dominação majoritária** em si, como o centro de gravidade da democracia, **exige esse respeito às minorias políticas** vencidas nas eleições. O princípio majoritário é o pólo positivo da democracia, e encontra a sua antítese no princípio minoritário, que constitui o seu pólo negativo, ambos estritamente indispensáveis na elucidação do conceito da autêntica democracia.

O princípio democrático não é, pois, a tirania do número, nem a ditadura da opinião pública, nem tampouco a opressão das minorias, o que seria o mais rude dos despotismos. A maioria do povo pode decidir o seu próprio destino, mas **com o devido respeito aos direitos das minorias políticas**, acatando nas suas decisões os princípios invioláveis da liberdade e da igualdade, sob pena de se aniquilar a própria democracia.

A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. **Stuart Mill** já reconhecia essa impossibilidade, ainda no século transato: ‘Se toda a humanidade, menos um, fosse de uma opinião, não estaria a humanidade mais justificada em reduzir ao silêncio tal pessoa, do que esta, se tivesse força, em fazer calar o mundo inteiro’. Em termos não menos positivos, esclarece o sábio inglês, nas suas *Considerations on Representative Government*, quando fala da verdadeira e da falsa democracia (*of true and false Democracy*): ‘A falsa democracia é só representação da maioria, **a verdadeira é representação de todos, inclusive das minorias**. A sua peculiar e verdadeira essência há de ser, destarte, um compromisso constante **entre maioria e minoria.**” (Grifei)

Vê-se, daí, que a questão ora submetida ao julgamento desta Suprema Corte **faz com que** este Tribunal se defronte **com um tema** de extração iniludivelmente constitucional, **eis que o reconhecimento do direito de oposição**, de um lado, **e a afirmação da necessidade de se assegurar**, em nosso sistema jurídico, **a proteção às minorias parlamentares**, de outro, **qualificam-se**, na verdade, **como fundamentos imprescindíveis** à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito.

Lapidar, sob tal aspecto, **a advertência** do saudoso e eminente Professor **Geraldo Ataliba** (“**Judiciário e Minorias**”, “*in*” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194):

“**É que só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos** de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. **Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo**, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.

(...)

A Constituição **verdadeiramente democrática há de garantir** todos os direitos **das minorias e impedir toda prepotência**, todo arbítrio, toda opressão contra elas. **Mais que isso** — por mecanismos que assegurem representação proporcional — **deve atribuir** um relevante papel institucional **às correntes minoritárias** mais expressivas.

(...)

Na **democracia**, governa a maioria, **mas** — em virtude do postulado constitucional fundamental da igualdade de todos os cidadãos — ao fazê-lo, **não pode oprimir a minoria. Esta exerce também função política importante**, decisiva mesmo: **a de oposição institucional**, a que cabe relevante papel no funcionamento das instituições republicanas.

O principal papel da oposição é o de formular propostas alternativas às idéias e ações **do governo da maioria** que o sustenta. **Correlatamente**, crítica, **fiscaliza**, aponta falhas e censura a maioria, **propondo-se**, à opinião pública, como alternativa. **Se a maioria governa**, entretanto, **não é dona do poder**, mas age **sob os princípios** da relação de administração.

(...)

Daí a **necessidade** de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência, **liberdade de ação** e influência **da minoria**, para que se tenha verdadeira república.

(...)

Pela proteção e resguardo **das minorias** e sua necessária participação no processo político, **a república faz da oposição instrumento institucional de governo**.

(...)

É imperioso que a Constituição **não só garanta a minoria** (a oposição), **como ainda lhe reconheça direitos e até funções**.

(...)

Se a maioria souber que — **por obstáculo constitucional** — **não pode prevalecer-se** da força, **nem** ser arbitrária **nem** prepotente, **mas deve respeitar a minoria**, então os compromissos **passam** a ser meios **de convivência política**.”
(Grifei)

O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, **mais** do que simples figura conceitual **ou** mera proposição doutrinária, **reflete**, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional **densa** de significação **e plena** de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

A **opção** do legislador constituinte **pela concepção democrática** do Estado de Direito **não pode esgotar-se** numa simples proclamação retórica. A **opção** pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, **há de ter conseqüências efetivas**. Senhor Presidente, **no plano** de nossa organização política, **na esfera** das relações institucionais entre os poderes da República **e no âmbito** da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. **Em uma palavra: ninguém** se sobrepõe, **nem mesmo** os grupos majoritários, **aos princípios superiores** consagrados pela Constituição da República.

Para que o regime democrático **não se reduza** a uma categoria político-jurídica **meramente** conceitual, **torna-se necessário assegurar**, às minorias, **mesmo** em sede jurisdicional, **quando** tal se impuser, **a plenitude de meios** que lhes permitam exercer, **de modo efetivo**, um direito fundamental **que vela** ao pé das instituições democráticas: **o direito de oposição**.

Não basta, desse modo, **que se atribua**, aos grupos minoritários, **o direito** de oposição, **quer** se cuide de oposição parlamentar, **quer** se trate de oposição extraparlamentar. **Mais do que** o mero reconhecimento formal da existência desse direito, **torna-se imperioso garantir-lhe**, em plenitude, o seu **efetivo** exercício, **com todas as conseqüências** que dele derivem.

Isso significa, portanto, numa perspectiva pluralística, em tudo compatível com os fundamentos estruturantes da própria ordem democrática (CF, art. 1º, V), que, ao lado do direito de oposição, há que haver a **garantia** de opor-se, para que essa prerrogativa essencial **não se converta** em fórmula **destituída** de significação, **o que subtrairia** — consoante **adverte** a doutrina (Sérgio Sérulo da Cunha, “Fundamentos de Direito Constitucional”, p. 161/162, item n. 602.73, 2004, Saraiva) — o necessário coeficiente de legitimidade jurídico-democrática ao regime político vigente em nosso País.

Por isso mesmo, **o direito de oposição**, Senhor Presidente, **especialmente** aquele reconhecido às minorias legislativas, **para que não se transforme** numa promessa constitucional inconseqüente, **há de ser aparelhado** com instrumentos de atuação **que viabilizem** a sua prática concreta.

Nesse contexto, o **inquérito parlamentar** desempenha um papel **impregnado** de essencial relevo, pois se qualifica — **enquanto garantia instrumental** do direito de oposição — **como meio expressivo de investigação legislativa**, ensejando, a quem a promove, **mesmo contra a vontade** dos grupos majoritários, a **possibilidade** de apreciar, de inspecionar e de averiguar, **para coibi-los**, abusos, excessos e ilicitudes **eventualmente** cometidos pelos órgãos e agentes do Governo e da Administração.

Essa garantia instrumental — reconhecida (e **efetivamente** assegurada) às minorias legislativas (CF, art. 58, § 3º) — **representa** a fórmula constitucional **destinada a amparar** tais grupos minoritários no desempenho — **que se deseja eficaz** — do direito de investigar os próprios detentores do Poder, **impedindo** que estes, **por intermédio dos blocos hegemônicos** no Parlamento, **obstruam**, mediante artifícios regimentais **ou** manipulações interpretativas, a instauração e a realização do inquérito parlamentar.

Daí a **procedente** observação de **J. J. Gomes Canotilho e de Vital Moreira** (“Constituição da República Portuguesa Anotada”, p. 719/720, item VII, 3ª ed., 1993, Coimbra Editora), em magistério que guarda **inteira pertinência** com a realidade constitucional vigente no Brasil, **notadamente** no ponto em que esses ilustres Autores advertem sobre a **impossibilidade constitucional de sujeitar-se**, à prévia aquiescência do grupo majoritário, **o exercício do poder** — que assiste à minoria legislativa — **de fazer instaurar** o pertinente inquérito parlamentar, **tal como sucede** em nosso sistema jurídico:

“(…) as **comissões parlamentares de inquérito** são **necessariamente** constituídas **sempre** que tal seja requerido **por um certo** número de deputados (...). **Trata-se**, assim, **de um verdadeiro poder potestativo, que torna a constituição das comissões de inquérito independente do controlo da maioria parlamentar** e dá aos deputados **dos partidos de oposição** o poder de desencadear um número mínimo de inquéritos parlamentares. **Não se afigura**, por isso, **compatível** com o regime constitucional **sujeitar o requerimento** de propostas de inquérito a **deliberação parlamentar**.” (Grifei)

Em uma palavra: a outorga de **meios eficazes** — que **não deve** ser recusada às minorias legislativas, **quando** promovem investigações parlamentares — **rege-se**, consoante **observa Jorge Miranda** (“Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito”, “in” Revista da Faculdade de Direito/FAAP, vol. 1/55-60, 56, 2002), pelo “*princípio geral de vigilância, fiscalização ou controlo*”, **o que lhes confere plena legitimidade** para insurgir-se **contra** medidas, **como** a ora questionada **nesta** sede mandamental, que visem a obstar, de modo **claramente** arbitrário, a **efetiva** realização da investigação parlamentar.

Isso significa, portanto, que a maioria legislativa, mediante deliberada **inércia** de seus líderes **na indicação** de membros para compor determinada CPI, **não pode**

frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo **que lhes é assegurado** pelo art. 58, § 3º, da Constituição, **que a eles confere** a prerrogativa de ver **efetivamente** instaurada a investigação parlamentar **em torno** de fato determinado e por período certo.

Vale referir, neste ponto, a **precisa observação** de **Derly Barreto e Silva Filho** (“**Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**”, p. 133/134, item n. 3.1, 2003, Malheiros):

“No Brasil, a vontade política da maioria parlamentar, ajustada à do Presidente da República, pode desnaturar a função constitucional de controle a cargo do Poder Legislativo, vital ao equilíbrio interorgânico.

Ao grupo hegemônico do Parlamento, **aliado** ao Chefe do Poder Executivo, **cabará**, indubitavelmente, a **tarefa de direção política** do país. **Em virtude disso, pergunta-se: quem responderá** pela tarefa **de controle** do poder político, **tão preciosa** no Estado Democrático de Direito Brasileiro, **a ponto** de a Constituição salvaguardar a separação dos Poderes até das arremetidas do poder de reforma constitucional (art. 60, § 4º, III, da CF)?

A minoria parlamentar. É ela que poderá ativar, manejando os institutos previstos nos regimentos, comandos constitucionais **como o do art. 58, § 3º, pelo qual** — repetindo — **‘um terço’** dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal **pode, independentemente** da autorização **ou do beneplácito da maioria parlamentar**, requerer a criação de CPIs.” (Grifei)

Essa **mesma** visão do tema, **reconhecendo assistir às minorias legislativas** o direito à **efetiva** instauração da investigação parlamentar, **é também perfilhada** pelo saudoso e eminente **Nelson de Souza Sampaio** (“**Do Inquérito Parlamentar**”, p. 34, 1964, FGV):

“A Constituição **quis apenas dizer** que a investigação parlamentar **não ficaria dependente** sempre da vontade **da maioria**, geralmente o grupo **menos interessado** em iniciativa dessa ordem. **O pensamento do Constituinte** foi, por conseguinte, **o de ampliar** os meios de controle do governo, **conferindo à oposição ou a determinada minoria**, ainda **contra** a vontade da maioria, **a faculdade de provocar a investigação parlamentar**. **Do contrário** se limitariam muito o emprêgo e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública.” (Grifei)

Cumpre registrar, na matéria, o valioso magistério de **Luiz Carlos dos Santos Gonçalves** (“**Comissões Parlamentares de Inquérito — Poder de Investigação**”, p. 41/42, item n. 5, 2001, Juarez de Oliveira), **que discorre**, de modo consistente, com **igual** abordagem, **sobre** a criação das comissões parlamentares de inquérito e o correlato *“direito das minorias congressuais à fiscalização”*:

“**É importante mencionar** que, podendo ser criadas mediante requerimento **de um terço** dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, **as Comissões Parlamentares de Inquérito** se inserem no jogo parlamentar **como um instrumento de controle à disposição das minorias ou blocos parlamentares minoritários** (...). **É certo** que esta característica é mais acentuada em países nos quais **o quorum exigido, por ser menor**, é facilitador desta atividade de controle. **E o caso de Portugal**, no qual um quinto dos deputados à Assembléia da República pode determinar a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (Constituição da República Portuguesa, art. 178, 4). **Na Alemanha**, basta o requerimento de um quarto dos membros do *Bundestag* para que sejam instituídas as comissões de inquérito (Lei Fundamental de Bonn, art. 44, I).

Sem embargo, a possibilidade de instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito, **em nosso direito**, sem necessidade de deliberação plenária, faz delas instrumentos úteis para o exercício do controle dos atos do Poder Executivo.

Temos que a ‘fiscalização pela minoria’ é nota essencial da atividade das Comissões Parlamentares de Inquérito, de observância obrigatória também no âmbito estadual, distrital e municipal. **É norma** da Constituição Federal **que deve ser repetida** nas Cartas estaduais e distritais e nas leis orgânicas municipais quando dispõem sobre a função fiscalizadora dos parlamentos, sob pena de inconstitucionalidade.

(...)

O papel assinado às Mesas das Casas Congressuais (...) **cinge-se** à verificação do cumprimento das exigências formais. **Elas não possuem** poderes **para obstar** a instauração da comissão **se** o requerimento desta **apresentou** o número exigido de assinaturas **e indicou** o fato sobre o qual procederá a investigações. **Não se trata** de temas que, a nosso ver, se sujeitem a deliberações plenárias, pois aí justamente estaria coarctada a proteção **do direito das minorias** assinado na Carta Política.” (Grifei)

Constatado, pois, que o ordenamento constitucional brasileiro **reconhece** às minorias legislativas, **com apoio** no direito de oposição — **que se qualifica** como legítimo consectário do princípio democrático — **o poder de ver instaurado** o inquérito parlamentar, **uma vez atendidos** os requisitos delineados no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental, **cabe verificar se** a omissão atribuída ao Senhor Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente dessa Alta Casa legislativa, **é passível** de colmatação por esta Suprema Corte.

A ocorrência de lacuna normativa no texto do Regimento Interno do Senado Federal, **invocada** pelo Senhor Presidente dessa Casa legislativa **para não adotar** providências destinadas a fazer instaurar o inquérito parlamentar, **não constitui obstáculo** a que esta Suprema Corte, **valendo-se** dos meios de integração **viabilizados pelo Direito**, supra a omissão regimental, mediante **aplicação analógica** de prescrições **existentes** no âmbito **do próprio** Poder Legislativo da União.

Refiro-me ao fato de que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º) e o Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) **prevêem** solução normativa para situações em que, **qualquer** que seja a razão, os líderes partidários **deixem de indicar** representantes de suas próprias agremiações **para compor** comissões, **inclusive** CPIs, **constituídas** no âmbito, **seja** da Câmara dos Deputados, **seja** do Congresso Nacional.

A **solução** ora preconizada, **além** de plenamente harmônica com as diretrizes jurídicas **que indicam a analogia** como meio legítimo de integração das lacunas normativas, **mostra-se compatível** com a própria prática parlamentar, **na medida** em que a omissão referida **é suprida**, por esta Corte, **mediante** aplicação analógica de normas **que o próprio Parlamento** reputou cabíveis **quando se tratar**, como no caso, **de falta de indicação**, pelos líderes partidários, de representantes das respectivas agremiações, para efeito de composição das comissões legislativas que devam funcionar no âmbito da Câmara dos Deputados ou do próprio Congresso Nacional.

Ou, em outras palavras, **o critério** ora aplicado **para suprir** a omissão regimental **não se revela estranho** à prática parlamentar, **eis que se apóia** em elementos propiciados **pela própria experiência** da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, **cabendo destacar**, ainda, **por relevante**, que o próprio Regimento Interno do Senado Federal, **nas hipóteses** de lacuna existente em seu texto, **autoriza**, ainda que se cuide de processo legislativo, **a utilização da analogia** (RISF, art. 412, VI).

Daí a **correta** afirmação — feita pelos ora impetrantes — **de que se revela possível**, a esta Suprema Corte, **suprir** a omissão constatada, **mediante** recurso à analogia, com aplicação integrativa de preceitos inscritos **tanto** no Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) **quanto** no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º), **como se evidencia** da seguinte passagem da impetração mandamental por eles deduzida perante este Tribunal:

“**Conquanto** o Regimento Interno do Senado Federal seja omissso nesse aspecto, **a questão pode ser equacionada** pelo significado da regra que prevê a instalação de CPI mediante requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa. **Ou seja, CPI é instrumento que visa a assegurar os direitos da minoria.** (...)”

(...)

Tanto o Regimento Comum do Congresso Nacional como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados tratam, explicitamente, da possibilidade em análise.

Determinam o art. 9º e seu § 1º **do Regimento Comum:**

Art. 9º Os **membros** das Comissões Mistas do Congresso Nacional **serão designados** pelo Presidente do Senado **mediante** indicação das lideranças.

§ 1º Se os Líderes **não fizerem** a indicação, **a escolha caberá ao Presidente.**

(...)

E os arts. 28, § 1º, e 45, § 3º, da Lei Interna da Câmara Baixa:

Art. 28. Estabelecida a representação numérica dos Partidos e dos Blocos Parlamentares nas Comissões, **os Líderes comunicarão** ao Presidente da Câmara, **no prazo** de cinco sessões, **os nomes dos membros** das respectivas bancadas **que**, como titulares e suplentes, **irão integrar cada Comissão.**

§ 1º **O Presidente fará, de ofício, a designação, se,** no prazo fixado, **a liderança não comunicar** os nomes de sua representação **para compor as Comissões**, nos termos do § 3º do art. 45.

(...)

Art. 45. A vaga em Comissão verificar-se-á em virtude de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do lugar.

(...)

§ 3º **A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara,** no interregno de três sessões, de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar, **ou,** independentemente dessa comunicação, **se não for feita** naquele prazo.

Ou seja, não há, no caso em tela, **qualquer dificuldade** para que a autoridade indicada como coatora **esteja impedida de suprir a omissão** com que se pretende fazer, do art. 58, § 3º, letra morta.

(...)

(...) **resta que a recusa** do Senhor Presidente do Senado Federal, **em proceder** à designação dos integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, **na omissão** dos partidos políticos **em fazer** a respectiva indicação, **lesiona**, claramente, direito líquido e certo dos autores.” (Grifei)

É certo que, em persistindo a recusa dos líderes das agremiações majoritárias, **deixar-se-á de observar,** ante uma clara hipótese **de impossibilidade material,** a cláusula

la constitucional, que, **inscrita** no art. 58, § 1º, da Carta Política, **consagra** a proporcionalidade partidária, **nos seguintes termos**:

“**Art. 58** (...)”

§ 1º – **Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.” (Grifei)**

Tal circunstância, contudo, não poderá obstar a que se componha, **efetivamente**, a denominada “*CPI dos Bingos*”, **pois a voluntária abstenção dos líderes majoritários não tem, nem pode ter, o condão de inviabilizar a criação, a organização e o funcionamento da referida comissão parlamentar de inquérito, eis que a vontade da Constituição — que atribui às minorias legislativas o direito subjetivo à instauração da investigação parlamentar (art. 58, § 3º) — não pode ser neutralizada, não pode ser desrespeitada nem pode ser esvaziada pela omissão, intencional ou não, daqueles representantes dos partidos majoritários no Senado Federal.**

Cabe referir, neste ponto, a precisa lição exposta por Eduardo Fortunato Bim, em substancioso estudo sobre a matéria (“A composição partidária proporcional nas comissões parlamentares (CF, art. 58, § 1º) e o pensamento do possível: o direito da minoria à efetivação da CPI”):

“O argumento de que a **ausência de proporcionalidade inviabilizaria** a comissão parlamentar não procede, porque a locução ‘**tanto quanto possível**’ **não se aplica somente a imperfeições matemáticas** da sua composição pela aplicação da fórmula da proporcionalidade, **aplica-se, também, para que a existência de outros obstáculos**, impossibilitando a composição proporcional (como, por exemplo, a recusa, expressa ou tácita, do partido político — inserida no âmbito de sua autonomia, art. 17, CF — de indicar os integrantes a que tenha direito), **não maculem a sua validade**, desde que, obviamente, ela tenha sido efetivada da melhor maneira possível.

A **cláusula tanto quanto possível de representação proporcional partidária (CF, § 1º do art. 58) é a consagração do pensamento do possível em sede constitucional**. O Constituinte, **sabendo das dificuldades** de se implementar a proporcionalidade e evitando uma crise de efetividade à instauração das comissões ou mesas, **imprescindíveis à vida parlamentar e à democracia republicana, estabeleceu** que a proporcionalidade **ocorresse na medida em que isso fosse possível**. Tal solução **consagra** o pensamento do possível **porque** cria uma solução acumulativa e compensatória, **conduzindo** a um desenvolvimento conjunto dos princípios constitucionais da efetivação das comissões e das mesas (**e, no caso da CPI, do direito potestativo das minorias de efetivá-la**), da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, e não ao seu declínio conjunto.

(...)

Sendo a instalação da CPI um direito potestativo da minoria, como sinônimo do terço parlamentar que a requereu, **a declinação dos partidos políticos de indicar membros para a sua composição não impede e nem elimina o dever do órgão responsável na casa legislativa respectiva de efetivar a CPI. Dever esse suprível pelo Judiciário** para possibilitar aos parlamentares que a requereram sua efetivação, uma vez que a sua constituição **ocorre ‘juris et de jure’ com a apresentação do requerimento.” (Grifei)**

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. **E, ao fazê-lo, reconheço** que o Senhor Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Congresso Nacional, **desrespeitou** o direito público subjetivo, **constitucionalmente assegurado** à parte ora impetrante, **enquanto integrante** da minoria

legislativa, à **efetiva instauração** do inquérito parlamentar, **não obstante** integralmente preenchidos, **no caso**, os requisitos a **que alude** o art. 58, § 3º, da Carta Política.

Sendo assim, entendo **que se impõe a concessão** do presente mandado de segurança, **em ordem a determinar** que o Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, **mediante aplicação analógica** do art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, **faça**, ele próprio, **a designação dos nomes faltantes** dos Senhores Senadores **que irão compor** a denominada “*CPI dos Bingos*”.

Nestes termos, Senhor Presidente, **defiro** o presente mandado de segurança, **garantindo**, em conseqüência, à parte ora impetrante, **que compõe a minoria legislativa** no Senado Federal, **o direito à efetiva** constituição, organização e funcionamento **da já referida** “*CPI dos Bingos*”, **de que trata** o Requerimento n. 245/2004.

É o meu voto.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, apenas uma dúvida que ocorre tendo em conta as preliminares. O Relator, pelo que percebi, assenta, como fundamentação, que uma coisa é discutir-se um ato político de uma das Casas do Legislativo; algo diverso é ter-se descompasso que envolva quer a Carta da República, quer um diploma de natureza ordinária, e aí incluo até mesmo o Regimento Interno, porque senão seria muito fácil chegar-se à colocação em segundo plano do próprio Regimento Interno, das regras estabelecidas. Essa é a premissa do voto de Sua Excelência e estou inteiramente de acordo com ela. Há um outro detalhe também ligado ao campo das preliminares: questionou-se que o mandado de segurança e os mandados de segurança, no plural, deveriam estar dirigidos contra os líderes políticos; e Sua Excelência, cercando por todos os lados — não me refiro ao bingo —, acabou por notificar os próprios líderes.

Fico a indagar-me, Presidente: tivessem os impetrantes apontado como autoridades coatoras os líderes, não se estaria diante de um mandado de segurança dirigido contra atos omissivos políticos? A resposta para mim é desenganadamente positiva. Evidentemente, não poderíamos entender esses atos dos líderes, deixando de indicar os integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, senão como atos políticos, algo que é inerente à atuação no parlamento.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: E políticos *stricto sensu*.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: *Stricto sensu*, e não poderíamos questionar esses atos. O que se questiona nos mandados de segurança é algo ligado à atividade, em si, da Casa Legislativa; é algo ligado ao funcionamento, via Comissão, do próprio Senado da República. Por isso é que eu ponderaria se não seria o caso de, a esta altura e assentada essa premissa de que realmente o ato omissivo é da Mesa, excluir-se dos mandados de segurança os próprios líderes.

No mais, Presidente, o nosso Fiscal da Lei, em participação oral, chegou até a se referir à matéria de fundo como óbvia, sob o ângulo da procedência das impetrações. Foi assim que percebi a fala de Sua Excelência.

Eu diria, a esta altura, Presidente, parafraseando o Ministro Sepúlveda Pertence, que a maioria não precisa de Comissão Parlamentar de Inquérito, mas parece que a recia.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Isso eu não disse. Disse que não precisa de CPI.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Presidente, o registro final é meu. Peço a Vossa Excelência, quebrando até uma tradição — e costume observar a tradição —, que, em face até mesmo do que veiculei, registre o meu voto, acompanhando o Relator.

VISTA

O Sr. Ministro Eros Grau: Sr. Presidente, eu tenho uma preocupação muito grande com o funcionamento *interna corporis* do Poder Legislativo; preocupa-me o fato de o direito subjetivo das minorias de um terço, não de um quarto, poder suprir a vontade política das bancadas, mas me impressionaram muito tanto o voto do Ministro Celso de Mello quanto as sustentações orais, especialmente do Dr. Werner Becker.

Peço vista.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Também eu, Sr. Presidente, com todas as vênias do Ministro Eros Grau. Claro que, se ainda tiver oportunidade de assistir-lhe o brilhante voto, poderei alterá-lo; mas, por ora, consigno o meu voto, tanto quanto às preliminares como em relação ao mérito, com o eminente Relator. Se for o caso, virei a fundamentá-lo, mas me reporto a votos anteriores, particularmente no ponto em que sustentei aqui, então minoritariamente, que, havendo alegação de um direito subjetivo, pouco se me dá que a norma violada seja constitucional, legal ou regimental.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, eu também gostaria, com todas as vênias do Ministro Eros Grau, de acompanhar o Relator.

Vou aguardar o pedido de vista.

EXTRATO DA ATA

MS 24.831/DF — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrantes: Pedro Jorge Simon e outro (Advogados: Rodrigo Frantz Becker e outro). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Litisconsortes passivos: Líder do bloco parlamentar de apoio ao governo no Senado Federal, Senadora Ideli Salvatti (Advogados: Adriana Mourão Romero e outro), Líder do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, Senador Duciomar Gomes da Costa e Líder do Partido Socialista Brasileiro – PSB, João Alberto Rodrigues Capiberibe (Advogados: Antonio Tavares Vieira Netto e outros)

Decisão: Depois do voto do Ministro Celso de Mello, Relator, rejeitando as questões preliminares suscitadas e concedendo o mandado de segurança, para garantir à minoria legislativa a efetiva instauração do inquérito parlamentar (“CPI dos Bingos”), e dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Britto, que também acompanhavam o Relator, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista do Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Werner Becker e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Subprocurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 4 de maio de 2005 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

VOTO VISTA (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Eros Grau: Pedi vista dos autos por adotar como premissa o entendimento de que o Poder Judiciário deve escusar-se ao controle de atos *interna corporis* do parlamento. Eis aí uma exigência do princípio da harmonia e interdependência entre os poderes.

2. A Constituição assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. Em outros termos, a Constituição, no meu entendimento, não assegura que as CPI's criadas nos termos do § 3º do seu artigo 58 funcionem segundo os exclusivos designios de um terço dos membros da Câmara ou do Senado. Entendo que ela assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado — não às minorias — o direito à criação de comissões parlamentares de inquérito, o que supõe a sua instalação, sendo porém o seu funcionamento afetado unicamente pelos efeitos do debate parlamentar, no embate entre as forças políticas que atuam nos parlamentos. Não fosse assim, o Poder Judiciário — esta Corte — passaria a ter de arbitrar todo e qualquer movimento dessas forças políticas, visando a tornar concreto direito não apenas à criação, mas ao fluente funcionamento das CPI's. Dir-se-ia que o § 3º do artigo 58 da Constituição asseguraria que as CPI's criadas por um terço dos membros da Câmara ou do Senado cheguem a resultados concretos na apuração, em prazo certo, de determinado fato. Vale dizer: a Constituição asseguraria àquele terço de membros do Senado ou da Câmara o resultado da investigação, ou seja, que as CPIs alcancem o término dos seus trabalhos em prazo certo, enviando às Mesas, para conhecimento dos Plenários, seus relatórios e conclusões.

3. O artigo 1º e seu parágrafo único da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, afirmam, na vigência da Constituição de 1946, que:

“Art. 1º – As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do Artigo 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único – A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado”.

De outra banda, o artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que:

“[a] criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal”.

O § 1º desse artigo 145 diz que

“[o] requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas”.

Por sua vez, o § 2º afirma que

“[r]ecebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado”.

4. Tenho, destarte, que a criação da CPI — no caso do requerimento dessa criação por um terço dos membros do Senado Federal — é determinada no ato mesmo da apresentação desse requerimento, ao Presidente do Senado. Independe de deliberação plenária. Bem nesta linha, a observação de **Pontes de Miranda**¹: apresentado o requerimento com o número de assinaturas exigido pela Constituição Federal, tem-se a criação da comissão parlamentar de inquérito — o que foi reafirmado por esta Corte na Representação n. 1.183-6, Pleno, Relator o Ministro Moreira Alves².

1 *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, pág. 66.

2 DJ de 7-12-84.

Ao Presidente do Senado, considerando-o formalmente correto, cumpre ordenar que o requerimento seja numerado e publicado. Mas já neste momento ter-se-á por criada a CPI. A publicação do requerimento tem efeito meramente declaratório, dando publicidade a ato anterior, constitutivo da criação da comissão. Essa constituição se completa, para os efeitos da garantia constitucional, na e com a instalação da comissão, o que supõe a reunião, com qualquer número — digo-o desde logo —, dos seus membros. Desde esse momento penetramos o campo do funcionamento da CPI. No ato da apresentação do requerimento ao Presidente do Senado — hipótese que ora estamos a considerar — desde que cumpridos os requisitos necessários, surge a comissão, cabendo aos subscritores do requerimento, após numerado, lido e publicado, reunirem-se, com qualquer número, para materializar sua instalação.

5. Tenho que na garantia da criação de comissão parlamentar de inquérito mediante requerimento de um terço dos membros do Senado ou da Câmara dos Deputados está implícita a garantia da sua instalação. Esta depende exclusivamente da iniciativa daqueles que a requereram. Se determinados partidos políticos não indicarem representantes seus na comissão, sem a presença deles ela será [= deverá ser] instalada. Note-se bem a cláusula “tanto quanto possível” no § 1º do artigo 58 da Constituição do Brasil. Lembro o MS 20.415, Relator o Ministro Aldir Passarinho, quando se afirmou que “[o]s membros da CPI representam os Partidos Políticos e, assim, se a estes não mais interessar manter determinado representante seu na Comissão, a questão é *interna corporis*”. Não será demasiada a insistência em que a não-representação deste ou daquele partido político na comissão não impedirá a sua instalação, instalação que em face da garantia constitucional há de ser operada com qualquer número. A garantia constitucional da criação das comissões porta implícita em si a garantia de sua instalação. Repito: àqueles que requereram a sua criação cabe reunirem-se com ou sem a presença de representantes da totalidade dos partidos políticos.

6. O voto do eminente Ministro Celso de Mello expede ordem a ser cumprida pelo Presidente do Senado Federal. Este deverá, mediante aplicação analógica do artigo 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, designar os nomes faltantes dos senadores que irão compor a denominada “CPI dos Bingos”.

7. Ocorre que há, nos autos do MS 24.831, um ofício expedido pelo eminente relator ao Presidente do Senado Federal [fl. 183], com data de 22 de novembro de 2004, no qual S. Exa. indaga, “em caráter complementar, se ainda subsiste íntegro o prazo de duração a que se refere o Requerimento n. 245/2004, publicado no Diário do Senado Federal, datado de 6 de março de 2004”. Dois dias após, 24 de novembro de 2004, o Presidente do Senado Federal encaminhou ao eminente Relator [ofício de fl. 188] uma certidão expedida pela Secretaria-Geral da Mesa, da qual consta que a Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada “através” do Requerimento n. 245, de 2004, com prazo de duração de 120 (cento e vinte) dias, encerrado em 2 de julho de 2004 (fl. 189). O Requerimento n. 245/2004 foi lido na Sessão do Senado Federal do dia 5 de março de 2004 e publicado no Diário do Senado no dia seguinte [6-3-2004].

Ora, o art. 76, II, do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que as comissões temporárias, entre as quais as comissões parlamentares de inquérito, extinguem-se ao término de seu respectivo prazo.

Mais adiante, o § 3º desse mesmo artigo 76 define que

“[o] prazo das comissões temporárias é contado a partir da publicação dos atos que as criaram, suspendendo-se nos períodos de recesso do Congresso Nacional.”

No caso, contado a partir da data da criação da CPI, o prazo de 120 (cento e vinte) dias encerrou-se no dia 2 de julho de 2004. A impetração foi protocolada nesta Corte no dia 17 de março de 2004, no início do transcurso do prazo (120 dias) para a

conclusão dos trabalhos. Mas já não existe desde o dia 2 de julho de 2004 a CPI criada pelo Requerimento n. 245/2004.

Esta Corte tem decidido pela prejudicialidade do pedido de concessão de segurança quando encerrados os trabalhos da CPI, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final [MS 23.852 (Questão de Ordem), Relator o Ministro Celso de Mello, *DJ* de 28-6-2001; MS 23.466, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 6-4-2001]. No caso em exame, criada a CPI com prazo de duração de cento e vinte dias, que — repito — resultou encerrado em 2 de julho de 2004, não vejo absolutamente nenhum sentido em determinar-se ao Presidente do Senado que indique membros para comporem comissão que já não mais existe. Outrossim, não há como se negar, esta Corte, a dar fé a certidão expedida pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal e a prestar acatamento ao disposto no § 3º do artigo 76 do Regimento Interno do Senado Federal.

Julgo prejudicado o mandado de segurança em razão da perda superveniente do seu objeto.

VOTO VISTA (Mérito)

O Sr. Ministro Eros Grau: Desejo ser coerente. O “requerimento” a que respeita o § 3º do artigo 58 é, sim, suficiente para criar a comissão parlamentar de inquérito; exatamente isso é que torna especiais as CPI’s criadas por um terço dos membros da Câmara ou do Senado; sua criação não depende de deliberação plenária. A criação “será feita mediante requerimento”, como diz o artigo 145 do Regimento Interno do Senado.

A interpretação gramatical do § 3º do artigo 76 do Regimento, a ele conferida pelo Ministro Peluso, não é correta, *permissa venia*. A alusão a “atos” está relacionada “às comissões temporárias”, atos a elas atinentes, não a uma pluralidade de atos.

2. Vencido no entendimento de que a “CPI dos bingos” já não mais existe, permito-me prosseguir, para votar no mérito da impetração, observando que esta Corte — na linha do voto de Sua Excelência e dos colegas que após o meu pedido de vista anteciparam os seus votos — está a avançar sobre momento posterior ao da criação/instalação da CPI. Consagrado esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal passará a interferir nas atividades de funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, determinando quais atos devam ser praticados pelo Presidente do Senado e seja mais lá quem for, em ordem a garantir que a investigação alcance um resultado, chegando ao término os seus trabalhos, de sorte que seja enviado à Mesa, para conhecimento do Plenário, o relatório e conclusões da CPI.

3. A Corte, ao adotar essa postura, rompe com sua jurisprudência. Vou aludir a alguns casos, nos quais outros resultados seriam alcançados se admitíssemos a intromissão do Poder Judiciário no funcionamento do Legislativo: [i] no MS 20.471 [*DJ* de 22-2-85], *v.g.*, a interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo não se circunscreveria ao domínio *interna corporis*, sujeitando-se à crítica judiciária; [ii] no MS 20.247 [*DJ* de 21-11-80], o ato, do Presidente do Senado, que indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional seria apreciado por esta Corte, apesar de considerado atinente a questão *interna corporis*. São inúmeros os casos a relembrar, entre os quais os MS 20.464 [*DJ* de 7-12-84] e MS 20.509 [*DJ* de 14-11-85], bem assim o MS 21.754 [*DJ* de 21-2-97], onde conhecido voto do Ministro Francisco Rezek. Por todos, contudo, reporto-me ao MS 20.415 [*DJ* de 29-4-85], Relator o Ministro Aldir Passarinho, quando se decidiu que:

“[o]s membros da CPI representam os Partidos Políticos e, assim, se a estes não mais interessar manter determinado representante seu na Comissão, a questão é *interna corporis*, e se o Regimento não prevê expressamente como

resolver a questão, cabe fazê-lo o órgão competente para interpretar as questões regimentais”.

Em razão disso, para manter a jurisprudência que, segundo me parece, é adequada à harmonia entre os poderes e especialmente para impedir a intromissão do Judiciário no funcionamento interno do Senado Federal, caminho no sentido de indeferir a segurança. Mas não apenas em razão do já exposto.

4. É que, inexistindo, no Regimento Interno do Senado Federal, preceito que determine ao Presidente dessa casa designar os nomes faltantes dos Senadores que irão compor comissões parlamentares de inquérito, não consigo discernir qual o direito líquido e certo dos impetrantes. Mais heterodoxo ainda, esse direito decolaria da aplicação por analogia de preceito contido no artigo 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tratar-se-ia de direito não fundado em lei, mas em analogia, o que me diz que líquido e certo não haveria de ser... Perdão, mas se há liquidez e certeza jurídica fundada da analogia, por que não a afirmamos também por referência à jurisprudência e à doutrina?

Ora, não há como compelir a autoridade apontada como coatora a indicar os membros da comissão. O Regimento Interno do Senado Federal efetivamente não estabeleceu a aplicação dos regimentos internos do Congresso Nacional ou da Câmara Federal aos casos omissos. Ainda que a um terço dos membros do Senado seja assegurada a criação de comissão parlamentar de inquérito, desde que o requerimento apresentado preencha os pressupostos a tanto indispensáveis [CB, art. 58, § 3º e lei 1.579/52, art. 1º, parágrafo único], não vejo como ordenar ao Presidente do Senado Federal que, se os líderes de partidos políticos não o fizerem, indique os seus integrantes, como pretendido pelo impetrante. Não há norma constitucional que lhe atribua essa responsabilidade. De modo que vejo com espanto a possibilidade de o Poder Judiciário dispor-se a dar ordens ao Legislativo, atinentes ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. E isso mesmo porque o terço dos membros do Senado que as tenha requerido prescinde, como observei linhas acima, de qualquer atuação do Judiciário para a instalação dessas comissões.

5. Em caso similar, quando se discutia o direito dos servidores públicos a reajuste salarial, esta Corte reconheceu a existência de data-base para a revisão dos vencimentos do funcionalismo no mês de janeiro de cada ano, mas afirmou a impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal expedir “provimento judicial visando concretamente o reajuste”. Isso porque inexistente preceito constitucional que obrigue o Presidente da República a deflagrar o processo legislativo pertinente [MS 22.439/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 11-4-2003].

No caso, o pedido formulado na petição do mandado de segurança tem natureza declaratória/cominatória, eis que, implicitamente, pugna pela afirmação de competência do Presidente do Senado Federal não prevista no Regimento Interno da Casa e, a seguir — então de forma expressa —, pela cominação, a ele, do dever de indicar os membros/componentes da Comissão Parlamentar de Inquérito. Repito: não há preceito normativo que o obrigue a assumir essa iniciativa. Assim, quanto ao primeiro pedido, o impetrante é carecedor do direito da ação mandamental.

6. Quanto ao segundo pedido, observo inicialmente que o silêncio do regimento interno do Senado Federal a respeito da matéria não constitui óbice à instalação e ao funcionamento da CPI. Aliomar Baleeiro [**Alguns Andaimos da Constituição**, Livraria Principal, Rio de Janeiro, 1950, pp. 135 e 136], ao mencionar emenda à Constituição de 1946 propondo a supressão da regra da criação de comissões parlamentares de inquérito, anotava:

“[...] é inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho de suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quais-

quer fatos [...], assim como a todo e qualquer meio idôneo que lhes não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição. Tais Comissões de Inquérito sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas com poderes tão grandes, que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir ‘por desacato’ perante a Corte de Justiça de Colúmbia os indivíduos recalcitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou de emenda à Constituição, entretanto, se julgou necessário para esse fim. Apenas uma lei de 1853, deu competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos particulares, que se rebelassem contra tais medidas ou as dificultassem”.

7. Entendo que na garantia da criação de comissão parlamentar de inquérito mediante requerimento de um terço dos membros do Senado ou da Câmara dos Deputados está também implícita a garantia da sua instalação. Esta depende exclusivamente da iniciativa daqueles que a requereram. Se determinados partidos políticos não indicarem representantes seus na comissão, sem a presença deles ela será [= deverá ser] instalada. Note-se bem a cláusula “tanto quanto possível” no § 1º do artigo 58 da Constituição do Brasil. Lembro outra vez o MS 20.415, relator o Ministro Aldir Passarinho, quando se afirmou que “[o]s membros da CPI representam os Partidos Políticos e, assim, se a estes não mais interessar manter determinado representante seu na Comissão, a questão é ‘*interna corporis*’”. Não será demasiada a insistência em que a não-representação deste ou daquele partido político na comissão não impedirá a sua instalação, instalação que em face da garantia constitucional há de ser operada com qualquer número.

Sendo assim, indefiro o primeiro pedido formulado na inicial, no qual o impetrante pretende impor ao Presidente do Senado Federal a indicação dos membros da comissão; essa pretensão não encontra amparo legal, inexistindo, no caso, direito líquido e certo. No que concerne ao pedido alternativo — autorização da instalação e funcionamento da CPI com os membros indicados pelos blocos parlamentares — denego a segurança, visto que a garantia constitucional da criação das comissões porta implícita em si a garantia de sua instalação. Aqueles que requereram a sua criação cabe reunirem-se com ou sem a presença de representantes da totalidade dos partidos políticos.

DEBATES

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Fazendo a síntese, Vossa Excelência, Ministro Eros Grau, argumentou inicialmente analisando a questão de fundo, e fez uma observação que gostaria de deixar clara, pelo que entendi: se o Presidente do Senado Federal não fizesse a indicação, as Comissões poderiam instalar-se com o número existente, ou funcionar com o número existente.

O Sr. Ministro Eros Grau: A Constituição não poderia garantir apenas no papel. A criação pressupõe a instalação. A criação dá-se pelo requerimento e, em seqüência, virá a instalação.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Quero fixar bem claramente o problema. Na parte de mérito apenas, lembro que o Regimento Interno do Senado Federal, no art. 109, diz:

“Art. 109. As deliberações terminativas nas comissões serão tomadas pelo processo nominal e maioria de votos, presente a maioria de seus membros.”

Temos aqui uma maioria relativa, pois, estando presente a maioria dos membros da comissão, as matérias terminativas dependem da aprovação da maioria dos presentes. Significa que, estando o número imediatamente superior à metade dos presentes, a maioria desse número poderá aprovar as matérias.

Vossa Excelência afirma que, não havendo a indicação por parte do Presidente do Senado Federal, as comissões instalam-se com a maioria designada, pois teríamos a designação dos partidos correspondentes às indicações. Alguns partidos não indicaram, então, a maioria da comissão, para efeito da apuração deste *quorum*, seria a maioria dos indicados, não é? Apenas para deixar claro.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: E não da composição?

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Este é o problema. Para efeito de números: se a comissão tem 20 membros, houve a indicação de 9 membros, 11 membros não foram indicados pelos partidos.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Mas, Senhor Presidente!

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ainda estou perguntando, não estou afirmando. Quero ver qual é a posição dele, quero esclarecer a proposição dele. A situação que Vossa Excelência diz é que, se não houver a indicação pelos membros do partido e o Presidente do Senado Federal não o indicar, essa comissão instala-se com os membros indicados. O que significa que, nessas hipóteses, vamos supor o seguinte: são 20 membros da comissão, 11 não foram indicados pelos partidos na composição estabelecida pelo regimento, somente 9 foram indicados. Nessa hipótese, para aplicar o art. 109, as decisões terminativas dessa comissão, poderia funcionar ela com 9 membros?

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Teria havido o aperfeiçoamento da Comissão? Aí é que está o problema.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Pela lógica, poderia funcionar com 5 membros. Vale dizer que, se fossem indicados 5 membros apenas, ela poderia funcionar com 3.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Pode funcionar com 3 e 2 decidem.

O Sr. Ministro Eros Grau: Sr. Presidente, é o que eu estou entendendo.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Queria esclarecer isso. Não estou dizendo que Vossa Excelência tenha ou não razão. Vossa Excelência tem uma preliminar. Só gostaria de situar bem esse problema.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Teremos uma verdadeira comissão anã.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Quero saber se foi isso que Vossa Excelência fixou: a comissão funcionará com o número dos membros que tiver sido indicado e os *quorum* de aprovação, os de instalação da sessão e os de votação terão como base o número de membros indicados, é isso?

O Sr. Ministro Eros Grau: Perfeito. Isso não tem a ver com a primeira parte do meu voto. Porque o prazo, segundo o § 3º do art. 76, não corre da instalação, mas, sim, da publicação.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): O outro ponto levantado pelo Ministro Eros Grau diz respeito ao seguinte: ele entende que, por força da Constituição e da legislação, as comissões serão criadas mediante requerimento de um terço de seus membros. Então, a criação dessa comissão seria dada pela publicação. Ou seja, porque a praxe do Senado é ler os requerimentos no Plenário e depois publicá-los, então, a criação seria da publicação. É isso que Vossa Excelência disse?

O Sr. Ministro Eros Grau: Exatamente.

O Sr. Ministro Carlos Britto: É só do requerimento?

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Do requerimento, após a leitura em Plenário, porque o hábito antigo do Plenário é sempre ler todos os requerimentos. Aí, ele vai ao art. 74 do Regimento Interno que dispõe que as comissões temporárias são três: internas, externas e parlamentares de inquérito.

E diz o § 3º do art. 76:

“§ 3º O prazo das comissões temporárias é contado a partir da publicação dos atos que as criarem, suspendendo-se nos períodos de recesso do Congresso Nacional.”

Com isso, o que o Ministro está suscitando como questão preliminar — a outra também é uma questão importante, mas, talvez, essa anteceda a primeira — é esta: ele entende que está prejudicado o Mandado de Segurança, porque teria se extinguido o prazo dessa comissão e esse prazo não foi prorrogado. A criação não se daria da sua composição, se daria por força do Regimento, da publicação dos atos decorrentes da criação.

VOTO (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Peço vênia para dissentir** do eminente Ministro **Eros Grau**, pois o prazo a que se refere o art. 76, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, invocado por Sua Excelência para justificar a extinção anômala deste processo mandamental, **ainda não se exauriu**, pela simples razão de que **sequer** se iniciou!

Esta minha asserção **apóia-se** em motivo claro e objetivo. **É que somente se justificaria** a interpretação dada pelo eminente Ministro **Eros Grau**, se **não tivesse ocorrido** indevida obstrução — **causada**, exclusivamente, pelo Senhor Presidente do Senado Federal — **ao exercício**, pelas minorias parlamentares, **do direito** à investigação legislativa.

Na realidade, **e não obstante a diligente atuação** dos membros integrantes do **grupo minoritário** no Senado Federal — que adotaram **todas** as providências regimentalmente possíveis e necessárias à **efetiva** instauração da referida CPI **objeto** do Requerimento n. 245 —, **sucederam-se**, no caso, **diversas** manobras ou “*estratagemas*” (para usar uma expressão do eminente Ministro **Paulo Brossard**, antigo Senador da República), **todos eles engendrados** com um único e só propósito: **o de frustrar**, arbitrariamente, no plano de sua realização prática, **o direito constitucional** das minorias parlamentares à investigação legislativa.

Ainda que atuando com diligência, como acima ressaltado, os Senadores integrantes do grupo minoritário **não conseguiram**, por efeito de injusta e arbitrária obstrução emanada da Presidência do Senado Federal, **fazer instalar** a CPI em questão, **circunstância** que os levou a buscar, **nos termos** da Constituição, **o amparo jurisdiccional** desta Suprema Corte.

Isso significa, portanto, **que se produziu**, no âmbito parlamentar, **uma situação anômala**, que, provocada, **unicamente**, pela eminente autoridade ora apontada como coatora, **qualifica-se**, presente o contexto em exame, **como causa impeditiva** da regular fluência, na espécie, do prazo de vigência da referida CPI.

Assinalo, por necessário, que a **única** situação **que poderia** inviabilizar, no caso, a pretendida investigação legislativa **consistiria** na superação (**inocorrente**) do limite temporal máximo, que, **por inultrapassável**, há de ser **rigidamente** observado pelas comissões parlamentares de inquérito. **Refiro-me** ao limite definido no art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.579/52, **que constitui** o estatuto disciplinador do funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, **sem prejuízo** da sua disciplinação em sede regimental. **Eis o que dispõe** o § 2º do art. 5º da Lei nº 1.579/52:

“§ 2º – A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.”

A **legislatura em curso**, sabemos todos, **consideradas** as normas da Constituição, **findar-se-á** no dia 31 de janeiro de 2007. **É importante lembrar**, no ponto, o **entendimento** que este Supremo Tribunal Federal deu à referida cláusula legal, **notadamente** quando contrastada, como já o foi, **em face** de preceitos meramente regimentais.

O **Plenário** desta Suprema Corte, **ao julgar o HC 71.261/RJ**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence (RTJ 160/521-522)**, **proferiu** decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

“(…) **3. A duração do inquérito parlamentar** — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — **é um dos pontos** de tensão dialética **entre** a CPI e os direitos individuais, **cuja solução**, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, **antes se deve entender matéria apropriada à lei** do que aos regimentos: **donde**, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1.579/52, **que situa, no termo final de legislatura** em que constituída, o **limite intransponível** de duração, **ao qual**, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, **se há de restringir** a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.” (Grifei)

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro, essa prorrogação depende de deliberação ou é automática?

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Vou ler** a Vossa Excelência **o que diz** o Regimento Interno do Senado Federal...

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): O Ministro **Sepúlveda Pertence** fala em limite intransponível, prorrogado ou não.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **O prazo** da CPI — **assinala** o art. 152 do Regimento Interno do Senado Federal — **“poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no ‘Diário do Senado Federal’, observado o disposto no art. 76, § 4º”** (grifei). Esta **última** norma regimental (art. 76, § 4º), por sua vez, **dispõe** que, em qualquer hipótese, o prazo da CPI **“não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”** (grifei).

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O particular, sujeito a qualquer coação, tem esse limite. Esses limites regimentais são de todo irrelevantes para os particulares. E coerentemente com isso, aliás, o Regimento do Senado — estamos entrando muito em matéria regimental, que sempre achei até que poderíamos examinar quando houvesse direito a proteger, mas que o Tribunal sempre achou que, simplesmente, não examinamos, não sabemos ler esse livro —, mas apenas noto que, coerentemente com esse único prazo peremptório e invencível, que é o da legislatura, o Regimento do Senado prevê várias hipóteses de prorrogação: prorrogação a pedido da própria comissão, parágrafo do art. 76; prorrogação por um terço da Casa. Tudo a mostrar que, realmente, esse limite temporal de funcionamento, fixado no requerimento, é um prazo absolutamente superável.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O que é absolutamente certo, no caso, Senhor Presidente, é que o prazo em questão, **concernente** à CPI **objeto** do Requerimento n. 245, **sequer** se iniciou...

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O voto do Ministro Eros Grau nesse ponto é coerente, dada a sua primeira parte, na qual Sua Excelência sustenta que, eventualmente, a comissão pode instalar-se e funcionar, saiba Deus como, talvez com três membros.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Permita-me insistir, Senhor Presidente. **O fato relevante**, na espécie, é que o prazo de cento e vinte dias **sequer** fluiu no caso em análise, **pois impediu-o** situação **de injusto** obstáculo criada, **sem razão**, pelo Senhor Presidente do Senado Federal.

Sequer iniciado, portanto, o curso do lapso temporal de vigência da CPI em questão, **em decorrência** desse injusto obstáculo criado por comportamento obstrucionista **assumido** pelo Senhor Presidente do Senado Federal, **não há como cogitar-se**, na espécie, de fluência desse mesmo prazo, **especialmente** para o efeito de entender-se extinta uma CPI **que nem mesmo começou...**

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): O prazo começaria da instalação?

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O prazo, **em situação de normalidade** (que lamentavelmente **não se registrou** na espécie), **começa** da publicação, no “*Diário do Senado Federal*”, do requerimento de constituição da CPI. **Como ocorreu**, no entanto, obstrução **unicamente** imputável ao Senhor Presidente do Senado Federal, cuja conduta gerou **injusto** gravame a um direito constitucionalmente assegurado às minorias parlamentares, **cabere reconhecê-lo que se verificou**, na espécie, **causa justificadora** da aplicação, **por analogia**, do que dispõem os §§ 1º e 2º do art. 183 do CPC, **em ordem a afastar-se** a alegação, **feita** pelo eminente Ministro **Eros Grau**, **de que já se exauriu** o prazo de vigência da CPI em questão.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Mas nunca ultrapassando o prazo da legislatura, é isso?

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Exato**, Senhor Presidente, **pois** o termo final da legislatura **representa** — **tratando-se** de CPI — **o limite inultrapassável** de suas atividades investigatórias, **como já decidiu** esta Suprema Corte (RTJ 160/521-522).

Com estas considerações, Senhor Presidente, **peço vênia para rejeitar a questão prévia** suscitada pelo eminente Ministro **Eros Grau**.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Eros Grau: Sr. Presidente, gostaria de lembrar que comecei o meu voto entendendo que o Poder Judiciário, esta Corte, deve se escusar ao controle dos atos *interna corporis*.

Para mim é muito claro, não é preciso recorrer ao Código de Processo Penal. O que diz o art. 76 do Regimento é que:

“§ 3º O prazo das comissões temporárias é contado a partir da publicação dos atos que as criarem”(…)

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Isto é que é *interna corporis* mesmo.

O Sr. Ministro Eros Grau: Não é isso. Quero dizer simplesmente que entendo que esta Corte, para manter a sua jurisprudência, não deve apreciar cada lance do jogo do embate parlamentar. Isso é matéria *interna corporis*. Para mim é muito claro.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O que estamos decidindo é o direito de um terço dos Senadores criar e, a nosso ver, ver instalada a comissão. As conseqüências desse prazo regimental e a sua contagem é que me parece caberem, num primeiro momento, ao Senado Federal; depois, eventualmente, poderemos examiná-lo ou não.

O Sr. Ministro Eros Grau: Só terminando a minha frase. Entendo que a Constituição não dá simplesmente o direito de criar a comissão e ponto final. Se ela der só o direito de criar, não estaria dando direito nenhum. Entendo, e desde o começo do meu voto o afirmo, é que essa criação significa alguma coisa mais, ou seja a instalação.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Por isso mesmo é que Vossa Excelência, com a inteligência que Deus lhe deu, começou pelo mérito para só depois levantar a questão do prejuízo. Porque só à base da premissa de mérito, que Vossa Excelência antecipou, é que, eventualmente, dois Senadores se pudessem reunir e declarar: está instalada a comissão, eu sou o presidente, você é o relator.

O Sr. Ministro Eros Grau: Tem de ser assim, para ser mantido o jogo democrático.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Eu respeito a opinião de Vossa Excelência, agora, eu não a aceito *data venia*.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro, a matéria foi situada. Lembro que temos de tomar uma decisão de natureza eficaz. Se a maioria do Tribunal afirmar que há direito à instalação, terá de constar, porque não poderá, depois de uma interpretação regimental, dizer que não tem condições de instalar. Então, vamos ter — digamos — uma perspectiva meramente regimental, considerando que a decisão pode não ter eficácia, em razão do término da legislatura.

Também temos de lembrar que esta eficácia da decisão terá de ser vinculada aos atos do Presidente do Senado, e não às virtuais obstruções. Porque, se prevalecer a tese do Ministro Eros, desaparece a obstrução parlamentar, pois a Comissão pode se instalar com meia dúzia de pessoas. Agora, mantida a tese de que é necessária a instalação, o próprio Regimento Interno do Senado dá soluções.

Vejam o que diz o Regimento:

“Art. 85. Em caso de impedimento temporário de membro da comissão e não havendo suplente a convocar, o Presidente desta solicitará à Presidência da Mesa a designação de substituto, devendo a escolha recair em Senador do mesmo partido”(...)

Há mecanismos internos que podem levar, evidentemente, ao insucesso da comissão, considerando o exercício do direito de obstrução, que é outra coisa. Então, vamos deixar bem posto o problema.

VOTO (S/Preliminar)

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Senhor Presidente, entendo que o ato de criação da comissão parlamentar de inquérito se dá, num primeiro momento, com a reunião do número de assinaturas necessárias. Mas esse ato de criação só se aperfeiçoa com a efetiva instalação da CPI, naturalmente com a escolha de seus órgãos dirigentes, ou seja, o presidente e o relator.

No caso, o ato de instalação não se realizou, por força da suposta omissão dos líderes. Portanto, não vejo caracterizada a caducidade da CPI em causa, pois sequer se iniciou a fluência do prazo de funcionamento dela.

Pedindo vênias ao Ministro Eros Grau, afasto a preliminar e acompanho o Relator.

VOTO (S/Preliminar)

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, também vejo a Comissão Parlamentar de Inquérito no bojo de um processo que traduz seqüência ordenada de atos. O primeiro ato desse processo, a sua verdadeira chave de ignição, é o requerimento de um terço dos parlamentares, que não se confunde com o ato de composição ou designação dos membros da comissão. Quem diz isso não é só o Regimento Interno: é a própria Constituição.

Com efeito, a Constituição Federal, nos seus §§ 1º e 3º do art. 58, deixa claro que as comissões parlamentares de inquérito e as comissões em geral serão criadas por ato das respectivas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O ato é complexo e próprio. O requerimento, por si, não é suficiente para determinar a criação. Há todo um processo que se inicia com o requerimento, passa pela indicação dos membros, pelo ato formal de criação da comissão, pelo ato formal de instalação e, a partir daí, naturalmente, pelo funcionamento.

Por esse motivo, eu não sigo, com todas as vênias, o voto do autor do voto-vista, que é pelo prejuízo do mandado de segurança. Pelo contrário, concordo, em gênero, número e grau, com o voto do eminente Ministro Relator Celso de Mello.

VOTO (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, de início, gostaria de dizer que tenho dúvidas, e apenas dúvidas, nesse conflito entre os interesses do Parlamento e os representados por direitos e garantias individuais, de que possa o Regimento Interno do Senado estabelecer, além do tema do prazo, que é garantia de direitos fundamentais, limitações a respeito do funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito. Minha dúvida prende-se ao fato de que eventuais restrições do Regimento Interno inviabilizam prerrogativas constitucionais do próprio Parlamento.

Esse é elemento que me leva a mover a interpretação em tutela de direito que, pelos votos já antecipados em relação ao mérito, parece ter raiz constitucional. Em função disso, mas não apenas por isso, recordaria — até usando expressão de que gosta muito o Ministro Gilmar Mendes — que, enquanto as palavras representarem coisas e pensamentos, requerimento não constitui ato de criação.

Quando a Constituição, no art. 58, e o Regimento Interno, em várias normas, usam a palavra, o substantivo “*requerimento*”, aludem a ato cujo objeto está sujeito a ato de outrem, porque, se não, a palavra por usar deve ser diferente. Quando se requer, requer-se diante da possibilidade factual de ser, ou, não deferido o que se pede. Requerimento em si, a meu ver, não pode ser, pois, confundido com ato de criação.

Daí, a distinção, já feita, com toda procedência, pelo eminente Relator, entre fases no processo de criação da CPI. Ou seja, há apresentação de requerimento, que ainda não é criação, enquanto apenas primeira fase; há segundo ato, de recepção, depois ato de composição e, por fim, no que me parece ser a interpretação correta, deve haver ato formal que, uma vez composta a comissão, a tenha por criada. Por isso mesmo é que o art. 76, § 3º, estatui que o prazo se conta dos atos que criarem as comissões.

Portanto, é preciso a existência de ato formal de criação. Ora, esse ato formal de criação tem de pressupor composição da comissão, porque doutro modo seria impossível fosse instalada. E, aí, dou um segundo passo, para recuperar o sentido das palavras no campo jurídico. O que é prazo? É um espaço de tempo que a lei pode, dentre outros, considerar sob dois aspectos fundamentais, distinguindo entre os chamados prazos *dilatatórios* e os *peremptórios*. Os prazos *dilatatórios* são os chamados de prazos de freio, porque se destinam a estabelecer tempo durante o qual não se pratica ato algum, ou seja, são prazos de paralisação ou frenagem de processo. O segundo tipo de prazo, e é deste que cuida o caso, são os *peremptórios*, prazos de aceleração processual, dentro dos quais devem ser praticados atos, sob pena de preclusão.

Ora, como é possível imaginar a fluência de um prazo *peremptório*, quando o órgão que deva praticar o ato previsto esteja impossibilitado, por falta de composição e de instalação, de poder funcionar? É coisa inconcebível.

Em segundo lugar, a mim me parece que há, ainda, outra dificuldade de ordem técnica no próprio Regimento Interno do Senado Federal, que — aliás, o Ministro Sepúlveda Pertence já havia feito referência ao propósito, e eu já o tinha, aqui, anotado — prevê, pelo menos, duas modalidades de prorrogação de prazo, das quais saliento logo a prorrogação automática, do art. 152, que enuncia:

“O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado automaticamente a requerimento de um terço dos membros...”

Trata-se, portanto, de prorrogação automática. A formulação do requerimento, nesse caso, prorroga *ipso facto*. Mas existe uma segunda hipótese de prorrogação, que está prevista no art. 76, § 1º, o qual reza:

“É lícito à comissão que não tenha concluído a sua tarefa requerer a prorrogação do respectivo prazo.”

Aqui, seria absurdo imaginar que, se a comissão não pôde reunir-se nem praticar ato algum, pudesse pedir prorrogação do seu prazo peremptório. Se não existe a comissão como tal, como é que poderia pedir prorrogação desse prazo? Não se trata da prorrogação automática, mas de — vamos dizer — prorrogação voluntária, a pedido da própria comissão. Portanto, tal prazo não corre enquanto a comissão não esteja composta.

Por fim, há outra razão, de ordem prática, mas que, também, não pode deixar de ser ponderada. A levar a sério todas as objeções opostas, teremos o seguinte resultado: vai ser muito difícil que os parlamentares que aspirem a ver reconhecido o direito constitucional de criação de uma CPI negada no Congresso, seja na Câmara, seja no Senado, obterem do Judiciário o reconhecimento oportuno desse direito, porque, quando o mandado de segurança, a que recorrerem, for julgado, provavelmente já se terá expirado o prazo da sua criação!

Tais são as razões por que, com o devido respeito, acompanho o eminente Relator, e rejeito a preliminar.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, começo fazendo justiça ao Ministro Eros Grau. Não ouvi, no voto lido por Sua Excelência, a assertiva peremptória de que a Comissão pode funcionar com qualquer número. Creio que a matéria não constou do voto de Sua Excelência.

O Sr. Ministro Eros Grau: Ministro Marco Aurélio, permita-me, só para confirmar isso. Realmente, não poderia ter dito isso, até porque tenho a segurança de que, reunida com os indicados, imediatamente afluirão os demais representantes. Isso fará parte do próprio jogo democrático. Não tenha dúvida de que eles não se escusarão de participar. Perdoe-me.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: No mais, considero mesmo o que está no Regimento do Senado da República.

O § 3º do artigo 76 preceitua que:

“O prazo das comissões temporárias” — e todo prazo tem um objeto, vamos ver daqui a pouco qual é — “é contado a partir da publicação” — e aí enfocou bem o Ministro Cezar Peluso, a expressão está no plural — “dos atos que as criarem.” — não se trata aqui de ato único, a revelar o requerimento que pode ser veiculado pela minoria — “suspendendo-se nos períodos de recesso do Congresso Nacional.”

Essa última cláusula demonstra a utilidade e necessidade do prazo fixado para a apuração dos fatos, para as investigações a serem implementadas, afastados da contagem, visando à referida utilidade do próprio prazo, que é a de funcionamento, os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Mas, Presidente, ainda que pudéssemos potencializar a interpretação verbal do Regimento Interno, estabelecendo, como termo inicial do prazo, o ato de requerimento, a revelar, segundo os ditames da Lei Fundamental e presente a ordem natural das coisas, a criação da comissão, há necessidade de interpretar o que está disposto no Regimento à luz da Lei Fundamental. Daí afirmar que o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal contém redação pedagógica, quanto ao objetivo da comissão parlamentar de inquérito, ao prever que a comissão terá:

[...] “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente,

mediante requerimento de um terço de seus membros.” — e aí temos explicitado o objeto — “para a apuração de fato determinado e por prazo certo,” [...]

Prazo certo para a apuração de fatos determinados.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Excelência, nesse mesmo dispositivo há uma distinção clara, nítida, entre requerimento e ato de criação. São coisas inconfundíveis, a teor deste mesmo § 3º do artigo 58.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Sem dúvida. A criação é um ato complexo. De início, o requerimento — dado formal para que surja, no mundo jurídico, a comissão —, depois, as indicações feitas pelas lideranças, em seguida, os demais atos.

No caso, não houve o aperfeiçoamento da comissão, porque alguns líderes resolveram não indicar membros para nela atuarem.

Ora, é possível, por maior que seja a criatividade, entender estabelecido o prazo de vigência, de duração da comissão? A resposta para mim, Presidente, é negativa. E creio que estou gastando vela com um péssimo defunto.

Acompanho o Relator.

VOTO (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, também já antecipei alguns dos argumentos que me levam, com todas as vênias do Ministro Eros Grau, a acompanhar o Relator.

VOTO (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): O voto do Ministro Eros Grau, quanto à preliminar, está compatível com o antecedente de mérito. Se fosse aceito antecedente de mérito no sentido de que, para as Comissões em que houvesse obstrução parlamentar de não-instalação, poderia ela funcionar com qualquer número, seria ela compatível com essa situação. Por quê? Porque não teríamos líderes partidários, ou melhor, os partidos, os autores providenciariam a instalação. Para aqueles que entendem o contrário, ou seja, que é necessário para o funcionamento da Comissão a sua instalação, obedecidos os *quorum* regimentais respectivos, a situação é inversa.

Também acompanho a maioria, porque considero que a premissa fixada pelo Ministro Eros Grau, qual seja, o funcionamento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sem os números regimentais, criaria uma distorção muito grande num direito parlamentar clássico, que é o direito à obstrução, porque, se fosse isso verdadeiro, estaríamos inclusive viabilizando, eventualmente, aprovação de leis com uma situação completamente equivocada, sem o *quorum* de votação, ou seja, fora a legislação com *quorum* especial, o *quorum* normal de votação, não de instalação de sessão. No Senado, instalam-se as sessões com um vigésimo de membros do grupo. No entanto, para o início do processo de votação, o *quorum* é de maioria absoluta. O resultado da votação dá-se, no Senado brasileiro e na Câmara dos Deputados, pela maioria entre sim e não. Tanto é que, como acontece na lei eleitoral, para efeito de aprovação ou de rejeição de um projeto de lei no Congresso, Câmara ou Senado, não se computam os votos de abstenção, que correspondem àquela manifestação parlamentar que deseja dar *quorum* para os outros votarem, mas não quer votar a matéria. O que significa, na legislação eleitoral, o voto em branco, que não é computado para efeito do quociente eleitoral no que diz respeito à composição das Casas legislativas.

Com essas razões, acompanho a maioria.

VOTO (Debate)

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Ministro Eros Grau, não é exatamente “não mais existe”: Nunca existiu.

O Sr. Ministro Eros Grau: Pois é. No meu entendimento, é não mais existe, porque a CPI teria sido criada por requerimento.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro Carlos Britto, na praxe parlamentar, quando há requerimentos para instalação de CPI, não há um ato formal de criação. O requerimento publicado funciona como ato de criação.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Há implícito nessa ordem de publicação o ato vinculado do Presidente do Senado, que cria a comissão. Temos precedentes desta Casa. Reporto-me ao Mandado de Segurança 22.494, contra a decisão que extinguiu a Comissão, logo após a sua instalação: ela foi tomada em recurso contra o Presidente que publicara o requerimento, com isso, dando por criada a comissão.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): E há a possibilidade, inclusive, de o presidente indeferir o requerimento. Cabe recurso do requerimento.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Pode ser que o requerimento não preencha os requisitos constitucionais. Pode ser indeferido o requerimento.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O requerimento subscrito por um terço (1/3) dos membros da Casa legislativa situa-se, **constitucionalmente**, na gênese de qualquer CPI.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Para publicar fato determinado.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Para isso, que é requerimento.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O precedente é específico.

O Sr. Ministro Eros Grau: Mas não é publicado nessa hipótese.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Um recurso contra o Presidente, porque não haveria fato determinado.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Então, tem razão o Ministro Eros Grau nesse sentido. O problema todo que está posto e esclarecido pelo Ministro Cezar Peluso, me parece, é que não podemos nos fixar muito e dizer que a palavra “criação” significa isto ou aquilo. Temos uma circunstância de que, na linha afastada, a premissa do Ministro Eros Grau, as comissões não são criadas pelo regimento. Há comissões que são criadas pelo regimento, que é a Comissão de Justiça. Estão criadas as Comissões. O problema é a instalação das Comissões. E o prazo, no caso específico, o Ministro Cezar Peluso está dizendo, conta-se da sua instalação, que é o início de funcionamento. É isso que ele quer dizer. Agora, não vamos nos apegar muito dizendo que a “criação” significa isto, porque, em outras situações, a “criação” pode significar outra coisa.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Senhor Presidente, vou fazer **um breve** registro.

Ao conhecer deste mandado de segurança, **rejeitei**, em longo voto, **a questão preliminar** suscitada pelo eminente Senhor Presidente do Senado Federal. **Ao fazê-lo**, salientei que a controvérsia em debate na presente causa, **por revestir-se** de natureza **eminentemente** constitucional, **não podia — como não pode — ser degradada** a uma simples questão de natureza **meramente** regimental.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Não significa que as questões regimentais sejam degradantes.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Questões regimentais**, Senhor Presidente, **considerada a excepcional magnitude** dos temas constitucionais, **são questões menores, se examinada a discussão na perspectiva** da matéria ora em debate, **que envolve o reconhecimento de que o direito das minorias legislativas**, fundado no direito de oposição (**que se revela** inerente à natureza mesma do regime democrático), **não pode ser desprezado** pela vontade de grupos majoritários **que atuam**, de forma hegemônica, no Parlamento, **notadamente** em tema de investigação parlamentar **que tenha por objeto** a apuração de ilegalidades **ou** de abusos alegadamente cometidos por órgãos e agentes do Poder Executivo.

As minorias parlamentares, em um regime **verdadeiramente** fundado em bases democráticas, **não podem** ser asfixiadas **nem** suprimidas pelo exercício opressivo **ou** pela manipulação arbitrária do poder estatal. **Nisso reside**, Senhor Presidente, o aspecto essencial da controvérsia jurídico-constitucional que esta Corte é chamada, agora, a dirimir, como guardião da Constituição da República.

Não constitui demasia lembrar, Senhor Presidente, que esta Suprema Corte **tem advertido**, ao longo da história republicana deste País, que **o Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais **e para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, **as atribuições** que lhe conferiu a **própria** Carta da República, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica **do Poder Legislativo**.

Esse entendimento traduz, com absoluta fidelidade, **a orientação jurisprudencial** que o Supremo Tribunal Federal **firmou** desde os históricos julgamentos, **em 1898**, do HC 1.063/RJ, Rel. Min. **Bernardino Ferreira da Silva (impetrado por Rui Barbosa)** e do HC 1.073/RJ, Rel. Min. **Ribeiro de Almeida (impetrado, dentre outros, por Joaquim da Costa Barradas)**, **quando esta Corte bem repeliu**, porque **presente** alegação de ofensa constitucional, **a invocação — sempre perigosa** para o regime das liberdades públicas — **da doutrina** da questão política, **cuja formulação**, concebida “*ex parte Principis*”, **objetiva afastar** o controle jurisdicional dos atos **supostamente** impregnados de caráter “*interna corporis*” **ou** revestidos de natureza política.

De qualquer maneira, no entanto, Senhor Presidente, **a analogia** foi por mim aplicada, na espécie, **como meio necessário para suprir lacuna involuntária** (ou inconsciente) **existente** no Regimento Interno do Senado Federal, **pois**, ao contrário deste, a solução normativa da matéria **acha-se expressamente** prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados **e**, também, no Regimento Comum do Congresso Nacional.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: E no art. 85 do Regimento do Senado, para outra circunstância.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro Celso de Mello, há uma explicação histórica: o Regimento do Senado é mais antigo do que todos os outros. Os regimentos internos das Casas legislativas demonstram experiência legislativa com as soluções de problemas que foram ocorrendo. No Senado, não havia ocorrido nenhum desses problemas. Então, no Senado, nunca houve a necessidade dessa regra. Historicamente, o Senado teve o primeiro regimento e não o alterou; depois do Regimento Comum e do Regimento da Câmara, surgiram os outros.

VOTO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: A proteção das minorias, sejam elas parlamentares, sejam as chamadas minorias sociais insulares, constitui uma das mais importan-

tes facetas do direito constitucional moderno e sem dúvida uma das mais nobres missões da jurisdição constitucional. O nosso direito constitucional, na trilha do direito comparado, oferece indicativos claros da preocupação do constituinte de 1988 em aparelhar as minorias parlamentares, oferecendo-lhes mecanismos de intervenção e controle aptos a permitir que sua voz se faça ouvir de forma conseqüente no processo político. A legitimação dos partidos políticos para a ação direta de inconstitucionalidade é uma clara demonstração dessa preocupação do constituinte de 1988.

Nesse sentido, a presente impetração revela uma das facetas mais importantes da jurisdição constitucional, muito bem realçada pelo eminente Relator em seu belíssimo voto. Longe de se confinar no papel tradicional de proteção a direitos subjetivos, cabe ao órgão da jurisdição constitucional velar com a máxima atenção pela preservação de certos equilíbrios institucionais, entre os quais o que se consubstancia na necessidade de conferir uma espécie de estatuto às minorias parlamentares, que é, a meu ver, um imperativo do regime democrático.

Em seu célebre e essencial artigo “A Garantia Jurisdicional da Constituição”, publicado na RDP francesa de 1928, Hans Kelsen, traçando o elo entre controle de constitucionalidade e as exigências do regime democrático, discorre de forma lapidar acerca do relacionamento entre maioria e minoria, em passagens pertinentes à jurisdição constitucional que se ajustam perfeitamente ao caso ora em julgamento. Disse **Kelsen**:

*“Toute minorité — de classe, nationale ou religieuse — dont les intérêts sont protégés d’une façon quelconque par la Constitution a donc un intérêt éminent à la constitutionnalité des lois. Cela est vrai en particulier si l’on suppose un changement de majorité qui laisse à l’ancienne majorité, devenue minorité, une force encore suffisante pour empêcher la réunion des conditions nécessaires pour une révision légale de la Constitution. Si l’on voit l’essence de la démocratie, non dans la toute-puissance de la majorité, mais dans le compromis constant entre les groupes représentés au Parlement par la majorité et la minorité, et par suite dans la paix sociale, la justice constitutionnelle apparaît comme un moyen particulièrement propre à réaliser cette idée. La simple menace du recours au tribunal constitutionnel peut être entre les mains de la minorité un instrument propre à empêcher la majorité de violer inconstitutionnellement ses intérêts juridiquement protégés et à s’opposer par là, en dernière analyse, à la dictature de la majorité, qui n’est pas moins dangereuse pour la paix sociale que celle de la minorité.”*¹

De fato, como ressalta **Eduardo Fortunato Bim**, em interessante artigo sobre o tema:

As CPIs, típicas dos sistemas parlamentaristas, são provenientes das monarquias e repúblicas parlamentaristas européias, mas também passaram a vigorar nas Constituições americanas.

São, por excelência, instrumentos potestativos de investigação da minoria parlamentar. Wolfgang Zeh Bundestag (1994, p. 29-30) aduz:

‘a oposição em geral não tem a oportunidade de obter pronunciamentos majoritários do Parlamento contra o Governo, só pode forçar o Governo e a maioria parlamentar a uma discussão pública e a um debate ordinário nas comissões, sempre que o regulamento dê a possibilidade de fazê-lo’ (tradução nossa).

¹ Kelsen, Hans. La Garantie Jurisdictionnelle de la Constitution. RDP, Paris, p. 252, 1928.

Nas palavras de Antônio Torres de Moral (1998, p. 199):

‘Se alinham, entre as instituições de controle parlamentaríio Governo, ou melhor, da oposição sobre a maioria, posto que normalmente será aquela que instará sua criação, dado que o Governo não necessitada delas para investigar qualquer assunto nacional’.

[...]

Enfatiza Pontes de Miranda (1960, p. 434) que a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria. **Ela não pode ser obstada pela maioria se houver o quorum mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante à minoria!**

No expressivo comentário de José Nilo de Castro (1996, p. 41):

‘Porque a Constituição assegura à minoria — **é o único momento na vida parlamentar em que a minoria tem voto e vez** — o privilégio de requerer a criação das CPIs — o Texto Constitucional diz ‘serão criadas’, e não ‘poderão ser criadas’ —, não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria’.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, logo após a promulgação da Constituição de 1988, em memorável acórdão, demonstrou a vocação das CPIs como instrumentos das minorias, *in verbis*:

‘Há, inequivocamente, nesse dispositivo constitucional [§3º, art. 58 da CF/88], a preocupação de resguardar, como corolário das chamadas democracias, a atuação das minorias nas casas legislativas quase sempre esmagadas pela ‘onipotência da maioria’ (...) Esse mecanismo constitucional permite que a minoria, sem depender de outro *quorum* que não um terço dos membros da Câmara, tenha condições de investigar e colher provas de irregularidades na Administração’.

Nesse mesmo sentido, ainda enfatizou o TJSP que, mediante o requerimento de um terço dos membros da Câmara, as minorias podem ‘**impor** ao colegiado a constituição da comissão especial de inquérito’, concluindo ser ‘esse princípio que informa as disposições constitucionais que permitem que um terço da Câmara possa, **sem que se oponha a maioria**, obter a constituição das comissões especiais de inquérito’ (grifos nossos).”² (Grifos originais)

Examino o caso concreto.

A exemplo do eminente Relator, também rejeito a preliminar de não-conhecimento, por entender que a questão posta nos autos transcende a mera interpretação do regimento interno do Senado, situando-se, ao contrário, no cerne mesmo da problemática relativa aos chamados *checks and counterchecks*, dos quais o instituto da fiscalização do Executivo pelo Legislativo constitui expressão magna. Nesse sentido, é intuitivo que não há efetividade na prática do poder de fiscalização sem o impulso desse mecanismo parlamentar por parte das minorias existentes nas Casas Legislativas.

Rejeito igualmente a preliminar de ilegitimidade passiva do presidente do Senado Federal. Entendendo que cabe ao presidente de cada uma das Casas Legislativas somar todos os esforços (administrativos, financeiros, logísticos ou outros) necessários à instalação das comissões parlamentares de inquérito, as quais consubstanciam

2 BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito. Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 165, p. 107-122, jan./mar. 2005.

uma função da maior relevância a ser exercida pelas Casas Parlamentares. Omissos ou recalitrantes os líderes, cabe ao presidente da Casa providenciar para que a CPI se instale.

Assim, afastando as preliminares suscitadas pela autoridade impetrada e pelo procurador-geral da República, também conheço do mandado de segurança e concedo a ordem, aderindo aos doutos fundamentos expostos pelo Relator.

VOTO (Esclarecimento)

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Sr. Ministro Celso de Mello, quero esclarecer que, no pedido do Mandado de Segurança, leio:

(...) “seja deferido o presente mandado de segurança para determinar à autoridade indicada como coatora que supra a omissão dos líderes partidários em designar os membros do seu partido para comporem a CPI acima aludida, a fim de dar eficácia (...)”

O voto de Vossa Excelência diz ser obrigação do Presidente do Senado assegurar o funcionamento. O funcionamento depende de situações políticas de obstrução.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Trata-se de algo que ainda vai ocorrer.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Que poderá ocorrer. Então, vamos nos restringir, exclusivamente, ao objeto do pedido.

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Esclareci bem no meu voto: cabe somar todos os esforços administrativos, financeiros e logísticos.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O meu voto, **presentes** os fundamentos que lhe dão suporte, **defere** o mandado de segurança, **para assegurar**, à minoria parlamentar, o direito à **efetiva** constituição e organização da CPI em causa.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Prefiro me restringir ao pedido.

Observem bem: não podemos pretender assegurar o funcionamento se a maioria dessa comissão resolver criar obstrução. E, então, como se faz? Não se pode obrigar. É a instalação pela indicação dos membros. Aí eles instalam e depois vai haver problema para eleger. Isso é problema futuro. Não o estamos examinando agora.

VOTO (Aditamento)

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, o pranteado constitucionalista Wilson Accioli costumava dizer o seguinte: democracia é o governo da maioria. Realmente, democracia não é o governo da totalidade. Ele, porém, arrematava: assegurados os direitos da minoria. Vale dizer, portanto: democracia é o governo da maioria, assegurados os direitos da minoria.

Assim fez a Constituição com as comissões parlamentares de inquérito, homenageando até este fundamento da República chamado de “pluralismo político”, que outra coisa não é, em última análise, senão a convivência entre os contrários. Então, as minorias parlamentares podem viver perfeitamente bem com as maiorias.

Não se trata, aqui, portanto, de intromissão do Poder Judiciário nos negócios internos, nos assuntos domésticos do Poder Legislativo. Trata-se, isso sim, de assegurar o estatuto dessa minoria qualificada de um terço, para ver instalada, criada uma comissão parlamentar de inquérito.

Quanto à questão da competência da Mesa, no caso, do Senado para compor a comissão...

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Não é da Mesa, mas do Presidente.

O Sr. Ministro Carlos Britto: No caso do Mandado de Segurança, foi o Presidente da Mesa.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): É ato do Presidente, não da Mesa.

O Sr. Ministro Carlos Britto: É porque a Constituição fala em Mesa, mas vamos cingir ao Presidente, objeto do Mandado de Segurança. Nesse caso, o Presidente tem a competência, sim, para fazer a indicação. Por quê? Porque, quando a Carta Magna, art. 58, § 1º, diz que, na constituição de cada comissão, se assegurará, “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares”, ela não tornou imperiosa essa participação; disse que essa representação proporcional se daria “tanto quanto possível”.

Imperiosa é a constituição da comissão. Portanto, se a primeira condição não for atendida — e, no caso, não foi —, o Presidente do Senado Federal — sujeito passivo do Mandado de Segurança — promove a composição da CPI.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Imperiosa é a indicação dos membros. Não vamos usar a expressão “constituição”.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Identifico indicação dos membros com o ato de criação da comissão. Então, parece-me se tratar mesmo de matéria entranhadamente constitucional a legitimar a intervenção formal desta Suprema Corte de Justiça.

Peço vênia ao eminente autor do voto vista, para conhecer do mandado de segurança e a ele dar provimento nos termos do pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, primeiro, quero fazer observação rápida sobre redação normativa. Quando as leis ou a própria Constituição recorrem à expressão “*para a prática de um ato*”, ou condicionam a prática de certo ato de uma autoridade à apresentação de requerimento, denotam apenas que essa autoridade não pode agir *ex officio*, senão que age apenas mediante provocação, representada pelo requerimento do interessado na prática do ato. Há hipóteses, como mostrou Vossa Excelência, em que comissões são criadas pelo próprio Regimento, e outras em que podem ser criadas por atos oficiais do Presidente ou da Mesa do Parlamento. Neste caso, a redação da norma constitucional indica, simplesmente, a necessidade de provocação dos interessados.

Em segundo lugar, deixo de me alongar sobre o tema, porque o eminente Relator demonstrou à exaustão que o caso é de direito público subjetivo, de raiz constitucional e da maior relevância política. Observo apenas que é preciso encarar a minoria parlamentar como parcela representativa do povo, de segmento significativo do povo, que é o detentor último da soberania, e cuja voz não pode ser obscurecida nem sufocada na economia do Parlamento. O exercício desse direito não pode, pois, ser frustrado por eventual omissão dos Regimentos Internos, perante a qual se recorre, não precisaria dizê-lo, aos princípios gerais de direito, à analogia, etc., a tudo aquilo, enfim, de que o ordenamento jurídico se vale para tornar efetivo direito previsto na Constituição.

Numa das obras que considero talvez a mais completa e a mais bem documentada sobre os inquéritos parlamentares¹, **Nuno Piçarra**, depois de relevar a importância do instituto, afirma:

“Dentro dos limites impostos pela correção institucional e pela justiça procedimental, esta vertente de instrumento de luta político-partidária iniludível

¹ *O inquérito parlamentar e os seus modelos constitucionais — o caso português*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 37. Grifos nossos.

no inquérito parlamentar, muito longe de ser negativa ou menosprezível, é apátrio de um Parlamento verdadeiramente democrático e pluralista e pode traduzir-se num **controlo parlamentar tanto mais efectivo e eficaz quanto as minorias da oposição — a quem cabe realizar uma parte muito substancial desse controlo — disponham de meios de acção utilizáveis independentemente do assentimento da maioria**” (...)

E, recorrendo a Max Weber, cuja concepção foi decisiva na elaboração da Constituição de Weimar, prossegue:

“Para Max Weber esta concepção era imposta pela transição da monarquia limitada para a república democrático-parlamentar. Na primeira, o dualismo de poderes verificava-se entre o Executivo, que encarnava o princípio monárquico, e o Parlamento, que encarnava rudimentarmente o princípio democrático. O Parlamento, enquanto representante dos interesses da sociedade (ou de uma parte dela), contrapunha-se como um todo ao Executivo, representante dos interesses do Estado. Em tais condições, o inquérito parlamentar pretendia-se fundamentalmente um instrumento de reforço da autonomia e da influência do Parlamento em face do Executivo preponderante.(...)”

Em contrapartida, num sistema de governo tendo como característica a responsabilidade política do Executivo perante o Parlamento, como o que instaurou a Constituição de Weimar, o dualismo passaria a verificar-se tendencialmente entre, por um lado, o Governo e a maioria parlamentar formada pelo(s) partido(s) apoiante(s) e, por outro lado, a ou as minorias político-partidárias confinadas à oposição. **Nestas condições, para que o Governo, através da sua maioria de apoio no Parlamento, não pudesse opor-se a um inquérito, impedindo a publicidade de incidir sobre as suas actuações jurídica ou politicamente censuráveis, o instituto deveria, segundo Max Weber, ser configurado como um ‘direito indispensável da minoria (digamos uns cem deputados)’**²

Já na vigência da Lei Fundamental Alemã,

‘a preocupação essencial para os constituintes de, continuando a configurar o inquérito parlamentar como um direito das minorias, impedir que pequenos partidos extremistas pudessem vir a utilizar o instituto para fins de agitação política e de calúnia, à semelhança do ocorrido durante a vigência da Constituição de Weimar, encontrou expressão normativa nas três principais diferenças do artigo 44º da Lei Fundamental relativamente ao seu antecessor. Em primeiro lugar, o n. 1, primeira parte, elevou para um quarto dos deputados da Assembléia Federal a minoria a quem é conferido o direito de requerer a este órgão a criação de uma CPI. Em segundo lugar, a mesma disposição não conferiu aos representantes da minoria na CPI constituída a seu requerimento o direito de ordenarem as diligências probatórias que entendam necessárias. Tais diligências só poderão agora ter lugar uma vez deliberadas pela própria comissão, de acordo com a regra da maioria. Em terceiro lugar, o n. 1, *in fine*, subtraiu as derrogações à regra, igualmente mantida, da publicidade do procedimento de inquérito ao assentimento da minoria, ao afastar a exigência de maioria qualificada de dois terços dos membros de uma CPI para esta poder reunir à porta fechada.’³

Faz, em seguida, uma análise profunda de outras legislações e anota:

“Na actualidade, as Constituições brasileira, alemã e grega conferem respectivamente a um terço, um quarto e um quinto dos deputados com assento

2 Op. cit., p. 337. Grifos nossos.

3 Op. cit., p. 343.

nas respectivas assembléias, o direito de criar comissões parlamentares de inquérito. Mas, ao contrário da Constituição de Weimer, não conferem às minorias representadas nessas comissões qualquer margem de decisão autónoma, em derrogação da regra da maioria. A tais minorias não resta senão o direito de iniciativa...”⁴

E, cuidando das revisões constitucionais portuguesas, em relação à de 1997, examina as propostas do Partido Comunista e conclui:

(...) “enfim, a proposta de aditamento de um n. 6 ao artigo 178º estabelecendo o ‘direito individual (dos membros das CPI’s) de requerer e obter os elementos que considerem úteis ao exercício das suas funções’ já tinha sido avançada e rejeitada por ocasião da aprovação da Lei n. 5/93. Tal proposta insere-se manifestamente numa lógica de subtração do funcionamento das CPI’s à regra da maioria, com vista a torná-las mais eficazes enquanto instrumento de oposição. Na realidade, **como já em pleno século XIX notava Lopes Praça, se tais comissões não puderem ‘formar-se, constituir-se, nem funcionar se não sob as aspirações da maioria, isto é do governo’, ‘raras vezes será (a sua) fiscalização verdadeiramente eficaz’**”⁵.

Acompanho integralmente o voto do eminente Relator.

VOTO (Vogal)

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: No caso em exame, conforme bem elucidou o eminente Relator, estamos diante de uma questão constitucional sensível, relativa ao âmbito de protecção do direito das minorias parlamentares.

Esse tema possui uma previsão constitucional específica no âmbito das comissões parlamentares de inquérito, o § 3º do art. 58 da Constituição Federal. Já na esfera infraconstitucional, a matéria é regulada pelo parágrafo único do art. 1º da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, que assim dispõe:

“Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.” (sem o grifo no original).

A pergunta fundamental que se deve fazer neste caso é a seguinte: o expediente adotado pela Mesa do Senado, de modo a validar conduta omissiva do Presidente daquela Casa Legislativa que não indicou os membros das bancadas omissas para comporem CPI, é legítimo diante do requerimento de instalação da Comissão Parlamentar formulado por 1/3 (um terço) dos membros de uma Casa Legislativa, nos termos do referido dispositivo constitucional?

Tem-se aqui uma outra dimensão da proposta de Hans Kelsen, que associava a jurisdição constitucional à democracia exatamente na medida em que a atividade jurisdicional atuasse na defesa ou na protecção das minorias representativas.

Todos sabemos que, além da função de legislar, o Poder Legislativo detém o poder-dever de, em situações excepcionais, investigar. Na Constituição brasileira, a par de estar previsto em outras disposições, esse poder-dever encontra uma concretização específica no já mencionado § 3º do art. 58 da Constituição, que prevê a instituição das comissões parlamentares de inquérito.

4 Op. cit., p. 388-389.

5 Op. cit., p. 681-882. Grifos nossos.

E aqui, no âmbito das CPIs, o dever de investigar vincula-se expressamente a essa perspectiva de proteção às minorias, tendo em vista a regra que prevê o *quorum* de 1/3 (um terço) dos membros para o requerimento de instalação.

Esta Corte, no presente caso, é acionada justamente sob a perspectiva de garantir eficácia ao direito da minoria parlamentar.

Como se sabe, devemos a Kelsen a associação sistemática da jurisdição a esse aspecto importante do conceito de democracia, que é, exatamente, a possibilidade de sobrevivência e de proteção das minorias. A opção de Kelsen pelo modelo democrático está vinculada à concepção teórica do relativismo. O sistema democrático não se legitima pela verdade, mas sim pelo consenso¹.

Na famosa conferência proferida perante a Associação dos Professores de Direito Público alemães, Kelsen deixou claro que a jurisdição constitucional haveria de ter um papel central em um sistema democrático moderno:

“Contra as muitas censuras que se fazem ao sistema democrático — muitas delas corretas e adequadas —, não há melhor defesa senão a da instituição de garantias que assegurem a plena legitimidade do exercício das funções do Estado. Na medida em que amplia o processo de democratização, deve-se desenvolver também o sistema de controle. É dessa perspectiva que se deve avaliar aqui a jurisdição constitucional. Se a jurisdição constitucional assegura um processo escorreito de elaboração legislativa, inclusive no que se refere ao conteúdo da lei, então ela desempenha uma importante função na proteção da minoria contra os avanços da maioria, cuja predominância somente há de ser aceita e tolerada se exercida dentro do quadro de legalidade. A exigência de um *quorum* qualificado para a mudança da Constituição traduz a idéia de que determinadas questões fundamentais devem ser decididas com a participação da minoria. A maioria simples não tem o direito de impor a sua vontade — pelo menos em algumas questões — à minoria. Nesse ponto, apenas mediante a aprovação de uma lei inconstitucional poderia a maioria afetar os interesses da minoria constitucionalmente protegidos. Por isso, a minoria, qualquer que seja a sua natureza — de classe, de nacionalidade ou de religião — tem um interesse eminente na constitucionalidade da lei.

Isto se aplica sobretudo em caso de mudança das relações entre maioria e minoria, se uma eventual maioria passa a ser minoria, mas ainda suficientemente forte para obstar uma decisão qualificada relativa à reforma constitucional. Se se considera que a essência da democracia reside não no império absoluto da maioria, mas exatamente no permanente compromisso entre maioria e minoria dos grupos populares representados no Parlamento, então representa a jurisdição constitucional um instrumento adequado para a concretização dessa idéia. A simples possibilidade de impugnação perante a Corte Constitucional parece configurar instrumento adequado para preservar os interesses da minoria contra lesões, evitando a configuração de uma ditadura da maioria, que, tanto quanto a ditadura da minoria, se revela perigosa para a paz social”²

Na experiência do direito comparado, Klaus Stüwe³ realiza profunda análise sobre a jurisprudência do Tribunal Alemão desde o seu surgimento (1951) até os dias atuais.

1 KELSEN, Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. 2ª Ed., 1929, p. 101.

2 KELSEN, Hans, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 5, 1928, p. 80-81; Cf. também tradução italiana de Geraci, Carmelo, *La Garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in: *La giustizia costituzionale*, Milão, 1980, p. 144 (201-203).

3 STÜWE, Klaus. *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: Das Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1997, 367 pp. (cf. Tradução espanhola de José Antonio Montilla Marcos).

O jurista alemão afirma que, na repartição das funções do Estado de Direito, o controle das instituições democráticas é exercido, de forma compartilhada, entre a “oposição parlamentar” e a “jurisdição constitucional”.

Acerca dessa “oposição parlamentar”, Canotilho enuncia o “direito de oposição democrática”, o qual, em suas palavras:

“...é um direito imediatamente decorrente da liberdade de opinião e da liberdade de associação partidária. Precisamente por isso, o direito de oposição não se limita à *oposição parlamentar* (o art. 114.º/3, conjugado com o número 1.º do mesmo artigo, poderia ser interpretado nesse sentido), antes abrange o direito à *oposição extraparlamentar*, desde que exercido nos termos da Constituição (art. 10.º/2). Por outro lado, como salienta o Tribunal Constitucional Alemão, a oposição exerce-se não apenas face à maioria parlamentar mas também face à *maioria parlamentar e governo*. A interpretação restritiva do direito à oposição (no sentido de uma simples oposição parlamentar ao «governo de sua majestade»), conduziria, desde logo, a que as forças políticas não representadas no Parlamento vissem a sua liberdade política, o seu direito de participação na vida pública, o seu direito fundamental de associação e a sua liberdade de expressão, indirectamente restringidos (para além do permitido pelo art. 18.º) por uma «anódina» interpretação do direito de oposição democrática (cfr. art. 1.º/3 da L n.º 24/98, de 26 de Maio — Estatuto de Direito de Oposição —, onde se refere precisamente o direito de oposição dos partidos sem representação parlamentar). A ideia de *oposição extraparlamentar* conexiona-se, de resto, com outros direitos fundamentais como, por ex., os direitos de reunião e manifestação (art. 45.º), e com o próprio princípio democrático (cfr. Lei n.º 24/98, art. 3.º/4). O princípio democrático postulará mesmo a oposição extraparlamentar quando a oposição parlamentar deixar de ter expressão significativa, como é o caso das «grandes coligações» formadas por todos ou pelos principais partidos com assento no Parlamento (*Allparteienregierung*).

Específico da *oposição parlamentar* é o direito à informação regular e directa sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público (art. 114.º/3), o direito de fiscalização e de crítica no âmbito da Assembleia da República (arts. 156.º, 180.º/2/c e 194.º), o direito de participação na organização e funcionamento do próprio parlamento (arts. 175.º/b, 176.º/3, 178.º/2 e 180.º/1) e o direito de antena (art. 40.º/2). Particularmente relevante é o *direito de consulta prévia* (cf. Lei n.º 24/98, art. 5.º) sobre questões políticas importantes (marcação da data de eleições, orientações de política externa, políticas de defesa e segurança interna). O conjunto destes direitos designa-se por **direitos de oposição**. Constitucionalmente duvidosa é a limitação do direito de réplica política apenas aos partidos de oposição representados na Assembleia da República (cfr., porém, L 36/86, ar. 2.º, de 5/9 — garantia de réplica política dos partidos de oposição).⁷⁴

Nesse particular, o próprio Klaus Stüwe⁵ realça o papel desempenhado pelos controles derivados dos direitos da minoria, os quais são importantes, sobretudo, nas hipóteses em que tais prerrogativas sejam “absolutas”, ou seja, independam da vontade da maioria.

Como algumas categorias desses importantes controles, Stüwe elenca dois exemplos da Lei Fundamental Alemã. O primeiro é aquele da convocação antecipada do Parlamento (*Bundestag*) por meio da petição de 1/3 (um terço) de seus membros

4 CANOTILHO, Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Almedina. 5ª Ed. pp. 324-325.

5 STÜWE, op. cit., p. 40.

(art. 39, III). O segundo exemplo, por sua vez, tem nítida semelhança com o caso concreto sob análise. Trata-se da **obrigação**, friso, de constituir uma comissão de investigação diante da solicitação de, pelo menos, 1/4 (um quarto) dos parlamentares (art. 44, I).

Dá afirmar-se coerentemente na doutrina alemã que, se requerido, o Parlamento (*Bundestag*) **pode** instalar a CPI. O órgão parlamentar **deve**, porém instituir a comissão se o requerimento contar com o apoio de pelo menos um quarto dos membros do parlamento. Cuida-se, pois, de um direito da minoria em face da maioria — *dies ist ein Recht der Minderheit gegenüber der Mehrheit* (Shimidt-Bleibtreu-Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 44, 9ª edição, 1999, p. 835).

Tendo em vista essa circunstância particular, indaga-se, no direito alemão, se, no caso de requerimento da maioria, seria necessária a edição de uma resolução do Parlamento, especialmente se o tema da investigação apresenta-se devidamente definido. A resposta é afirmativa. A resolução é também exigida porque o número de membros da comissão há de ser devidamente fixado (Shimidt-Bleibtreu-Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 44, 9ª edição, 1999, pp. 835/836).

Já com relação ao aspecto do exercício da “jurisdição constitucional”, devo alertar que as modernas constituições, não obstante consagrem os direitos fundamentais e o princípio da soberania popular como princípios básicos do Estado de Direito, dispõem, em geral, sobre a forma de manifestação da vontade popular e sobre a atuação dos órgãos representativos dessa vontade.

Nesse contexto, os entes de representação devem agir dentro de limites prescritos, estando os seus atos vinculados a determinados procedimentos⁶. Essas constituições pretendem, portanto, que os atos praticados pelos órgãos representativos possam ser objeto de crítica e controle⁷. Trata-se, em verdade, de um modelo de fiscalização democrática dos atos do Poder Público.

Tal como observado por Dieter Grimm, um sistema que admite o conflito de opinião e a pluralidade de interesses como legítimo somente poderá subsistir se houver consenso sobre a forma de resolução de conflitos e sobre os próprios limites desses conflitos⁸. Se a controvérsia tiver por objeto o próprio método de solução dos conflitos, o sistema democrático não estará livre da ameaça de instabilidades e de tumultos no seu funcionamento.

Essa colocação tem a virtude de ressaltar que a jurisdição constitucional não se mostra incompatível com um sistema democrático que imponha limites aos ímpetos da maioria e discipline o exercício da vontade majoritária. Ao revés, esse órgão de controle cumpre uma função importante no sentido de reforçar as condições normativas da democracia e atenuar a possibilidade de conflitos básicos que afetem o próprio sistema⁹.

Agora, passo a tecer algumas considerações sobre o tema da criação de comissões parlamentares de inquérito no direito constitucional brasileiro. Pontes de Miranda, em comentário ao art. 37 da Constituição de 1967 (com a Emenda nº 1, de 1969), que continha preceito semelhante ao atual¹⁰, assim lecionava:

6 Cf., a propósito, GRIMM, Dieter, *Verfassungsgerichtsbarkeit - Funktion und Funktionsgrenzen in demokratischem Staat*, in: *Jus-Didaktik*, Heft 4, Munique, 1977, p. 83 (95).

7 GRIMM, op. cit., p.83 (95).

8 GRIMM, op. cit., p.83 (96).

9 Idem, *Ibidem*.

10 "Art. 39. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre o fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros." (CF de 1967).

“A criação é *requerida*. Todo requerimento é o que se chama, em terminologia científica, ato jurídico *strictu sensu*. Requer-se a alguém. Defere, ou indefere o requerido, alguém a quem se requereu. Pode-se, porém, atribuir ao destinatário do requerimento maior ou menor arbítrio, inclusive reduzi-lo a zero, isto é, fazer simplesmente integrativa de forma a atividade do corpo ou pessoa a que se dirige o requerimento. Então, cumpre-lhe apenas verificar se os pressupostos de fundo e de forma foram satisfeitos. Se houve o requerimento com a assinatura de um terço, ou mais, dos membros da câmara, ou, se a comissão de inquérito é mista, das duas câmaras, e o plenário, apreciando-o em sua feitura, o confirma, há o dever de *criar* a comissão de inquérito, porque o art. 37 foi explícito em estatuir que se há de criar (verbo “criarão”) desde que o requiera o terço ou mais dos membros da câmara, ou das câmaras.”¹¹

Conforme registra a inicial do MS 24.847/DF, o alcance do referido dispositivo da Constituição de 1967/69 foi objeto de manifestações desta Corte na Representação 1.183/PB, quando assim se manifestou o eminente Relator, Ministro Moreira Alves:

“Essa faculdade que o art. 37 atribui a um terço dos membros de ambas as Câmaras do Congresso é exceção ao princípio estabelecido no art. 31, para permitir que a minoria, com a observância de *quorum* que seja representativo (1/3), não seja impedida pela maioria — que, muitas vezes, pertence à mesma corrente partidária do Poder Executivo — de exercitar, com relação a esse Poder, a fiscalização de fatos determinados” (voto proferido na Representação n. 1.183, *DJ* de 1^o-12-1984).

Tal interpretação, que enfatiza justamente a perspectiva substancial da regra que prevê o *quorum* de 1/3 (um terço), foi desenvolvida pelo Ministro Pertence, já sob o regime da Constituição de 1988, no julgamento do MS n. 22.494/DF:

“Indaga-se: há direito subjetivo em jogo? A meu ver, sim, e direito fundamental: a CPI é instrumento básico da minoria; **a maioria não precisa de CPI**. A constituição de comissões parlamentares de inquérito para fiscalizar o Governo, sem se converter antes em maioria, **é direito fundamental da minoria e, portanto, dos deputados que, em determinado episódio a personalizam, na medida em que firma requerimento para investigação de fato que consideram relevante.**” (cf. voto proferido no Mandado de Segurança n. 22.494/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 27-6-1997)

Na mesma linha manifestou-se o Ministro Paulo Brossard, no HC n. 71.039/RJ:

“6. A Constituição de Weimar, de 1919, ao assegurar à minoria (na quinta parte do Reichstag, art. 34), o direito de criar comissão de inquérito, abriu nova e rica perspectiva a respeito, uma vez que, **mesmo contra a vontade da maioria, à minoria, vale dizer, à oposição, ficava assegurado o emprego desse instrumento de atuação parlamentar.**

No Brasil, foi a Constituição de 34 que consagrou a novidade, e **como prerrogativa da minoria**, art. 36; desde então, a norma inovadora foi incorporada ao nosso direito constitucional. Constituição de 46, art. 53, Carta de 1967, art. 39, Carta de 69, art. 37, Constituição de 1988, art. 58, § 3^o; ainda que a carta de 69, era natural, cuidasse de atrofiar a prerrogativa parlamentar, art. 30, parágrafo único.” (cf. Voto proferido no HC n. 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, *DJ* de 6-12-1996)

Já no julgamento da ADI n. 1.635/DF, o Min. Maurício Corrêa foi enfático:

11 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 (com a Ementa n. I de 1969)*. Tomo II (Arts. 34 – 112). 2^a ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 64

“Reafirmo: as comissões parlamentares de inquérito consubstanciam instrumental ao alcance da minoria. Qualquer requisito que venha a ser imposto por diploma ordinário para obstaculizar-lhe a instalação — e não imagino, aí, a fila de requerimentos ou de deliberações para instalação futura dessas comissões — conflita, pelo menos sob o meu olhar, sob a leitura que faço da Carta da República, com esse mesmo diploma.” (cf. voto proferido na ADI n. 1.635/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 5-3-2004)

Por fim, merece registro o lúcido entendimento do Ministro Celso de Mello, também na ADI n. 1.635/DF:

“Não posso, desse modo, precisamente porque existe, no caso, um claro fundamento constitucional sobre o qual se apoia a pretensão dos autores, conferir precedência (que seria inaceitável) a um argumento de caráter meramente regimental, para, a partir dele — e com incompressível preponderância sobre a grave afirmação de desrespeito ao texto da Constituição da República, frustrar o controle parlamentar sobre atos do governo, em detrimento de uma prerrogativa constitucional assegurada, em tema de fiscalização legislativa, às minorias existentes no âmbito das Casas do Congresso Nacional.

É preciso ter presente ao reconhecer-se a natureza indiscutivelmente constitucional de que se reveste a controvérsia *sub examine*, que o preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Carta Federal destina-se a ensejar a ativa participação das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa dos atos do Poder Executivo.

Não se pode recusar procedência à afirmação, em tudo compatível com a essência democrática que qualifica o regime político brasileiro, tal como veio este a ser definido pelo próprio texto da Constituição da República, de que a circunstância de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos do seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos tem a obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuserem através de Regimento e às que lhes impôs a Constituição. (RT 442/193).

Não se revela possível desconsiderar, por isso mesmo, a própria *ratio* subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento político-jurídico, derivando da necessidade de respeito incondicional às minorias parlamentares, atua como verdadeiro pressuposto de legitimação da ordem democrática.

(...)

O desrespeito às prerrogativas constitucionais dos legisladores, o desprezo, pelo bloco dominante no Congresso Nacional, ao poder de investigação parlamentar da Oposição, as interpretações que frustrem os direitos essenciais dos grupos parlamentares minoritários e os comportamentos institucionais que possam concretizar ofensa aos atos destinados à legítima fiscalização do Poder Executivo, especialmente em tema de inquestionável relevância nacional — como o é a investigação parlamentar do Sistema Financeiro Nacional —, qualificam-se, quando efetivamente constatado o abuso, como procedimentos intoleráveis, destituídos de qualquer legitimidade jurídica, ainda que se invoque, para sustentar eventuais desvios arbitrários, o argumento da prevalência da vontade majoritária, cujo predomínio, no entanto, no âmbito do Parlamento, somente pode resultar se e quando efetivamente respeitados os direitos e as prerrogativas dos grupos minoritários.” (cf. Voto proferido na ADI n. 1.635/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 5-3-2004).

Com relação à disciplina estabelecida pelo Regimento Interno do Senado Federal, é válido transcrever os seguintes dispositivos:

“**Art. 74.** As comissões temporárias serão:

- I – internas — as previstas no Regimento para finalidade específica;
- II – externas — destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos;
- III – **parlamentares de inquérito — criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição. (sem o grifo no original).**

(...)

Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º).” **(sem o grifo no original)**

Apenas para efeito de elucidação da argumentação desenvolvida por Pontes de Miranda relativamente à extensão do art. 37 da Constituição de 1967 (dispositivo análogo ao art. 58, § 3º da atual CF), destaco o seguinte excerto:

“**[Dizia Pontes]** Outra questão é a de se saber se o requerimento feito por alguma comissão e levado a plenário pode ser base para a criação. A resposta é afirmativa, porque o art. 37 não disse que *somente* se cria comissão de inquérito se o requer um terço dos membros da câmara, ou das câmaras, ou que tal requerimento, assinado por um terço, é pressuposto para as deliberações, e sim que, se fôr requerida a criação por um terço, se criará. O requerimento, na espécie do art. 37, é exercício do direito formativo gerador.”¹²

Assim, partindo-se da premissa de que é possível estabelecer, aqui, raciocínio análogo relativamente Regimento do Senado, pode-se dizer que o art. 78 não preconiza que a designação de membros das comissões “somente” será realizada mediante “indicação escrita dos respectivos líderes”.

Pelo contrário, na linha apontada pelos diversos precedentes desta Corte, essa garantia institucional diz respeito a uma interpretação constitucional que esclareça os seus limites.

Ao mesmo tempo em que se assegure a liberdade de disposição no que concerne a aspectos de auto-organização, não é possível que o regimento regimental descumpra os requisitos mínimos estatuídos na Constituição e na legislação de regência.

De fato, o art. 78 do Regimento do Senado não especifica a possibilidade de o Presidente da Casa Legislativa indicar, no caso de omissão das lideranças partidárias, os membros da comissão parlamentar de inquérito.

Todavia, sob o pretexto de que se trataria de uma “questão interna” não se pode simplesmente ignorar o disposto no art. 58, § 3º, da CF, bem como no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 1.579/1952.

A condição que se coloca para o exercício dessa garantia institucional é a de que, para a criação das comissões parlamentares de inquérito, seja obtido o *quorum* de 1/3 (um terço) dos representantes da casa respectiva.

12 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 (com a Ementa n. I de 1969)*. Tomo II (Arts. 34 – 112). 2ª ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 64

Ademais, ao lançar mão de uma interpretação sistemática do Regimento do Senado, observa-se que, diante desta curiosa omissão regimental e na hipótese de inércia das lideranças partidárias, a indicação dos membros das CPIs pela Presidência da Casa não contraria o disposto no art. 48, XXI, do Regimento do Senado:

“**Art. 48.** Ao Presidente compete:

XXI – designar substitutos de membros das comissões e nomear relator em plenário;”

Pode-se dizer, portanto, que a possibilidade de indicação no caso de inércia de tais lideranças estaria logicamente incluída no rol de “competências implícitas” da Presidência do Senado. Nesse particular, é pertinente realçar ainda o disposto tanto pelo art. 33, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quanto pelo art. 9º, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional:

[No Regimento da Câmara, lê-se que:]

“**Art. 33.** (...)

§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, **ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.**” (sem o grifo no original).

[O Regimento Comum do Congresso Nacional, por sua vez, estabelece que:]

“**Art. 9º Os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças.**

§ 1º Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente.” (sem o grifo no original).

Quanto à questão do exercício do direito de minoria, denota-se, apenas para fins exemplificativos, que ele também está consagrado no art. 23 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no art. 10 do Regimento Comum do Congresso Nacional:

[No Regimento da Câmara:]

“**Art. 23.** Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.”

[Já o Regimento Comum do Congresso, de igual modo, disciplina que:]

“**Art. 10.** As Comissões Mistas, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 21, no art. 90(6) e no § 2º do art. 104, compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária, **incluindo-se sempre, um representante da Minoria, se a proporcionalidade não lhe der representação.**” (sem o grifo no original)

Diante do exposto, violou direito líquido e certo o ato da Mesa do Senado que validou a conduta omissiva do Presidente daquela Casa Legislativa, o qual, por sua vez, não indicou os membros para a composição da denominada “CPI dos Bingos” sob a alegação de que parcela da bancada parlamentar teria se mantido inerte quanto à “indicação escrita pelos respectivos líderes” (Regimento do Senado, art. 78).

Assim, manifesto-me pelo **deferimento** do *writ* nos termos do voto Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Senhor Presidente, apenas duas palavras. As CPIs constituem direito público subjetivo das minorias parlamentares para, com base no poder de fiscalização e controle do Poder Executivo — Constituição, art. 49, inciso X —, pugnar pela preservação das competências legislativas e pelo aperfeiçoamento do Estado, que é Estado de Direito, assim submetido à lei, e, mais do que isso, Estado Democrático de Direito, assim submetido à lei e ao seu conteúdo, que há de estar voltado ao interesse público, ao interesse social e ao interesse da Justiça.

Nessa linha, a Constituição da República — § 3º do artigo 58 — estabelece que as CPIs:

“§ 3º (...) serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo...”

É dizer, se ocorrentes os requisitos constitucionais, primeiro, requerimento de um terço dos membros da Câmara ou do Senado, conjunta ou separadamente; segundo, determinação do fato a se apurar; terceiro, fixação do prazo de duração dos trabalhos de investigação; preenchidos esses requisitos ou pressupostos, surge para as minorias parlamentares direito público subjetivo à criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Indaga-se: preenchidos os requisitos constitucionais à criação da CPI, seria lícito à maioria, por seus líderes, impedir essa criação, vale dizer, impedir a efetivação do direito público subjetivo da minoria? É que, no caso, os líderes partidários integrantes da maioria, por determinação regimental — Regimento Interno do Senado, arts. 66 e 78 —, deveriam indicar os membros a que têm direito, de acordo com a proporcionalidade parlamentar. Não o fizeram; simplesmente negaram-se a fazê-lo e, com isso, a Comissão Parlamentar de Inquérito não foi instalada, não teve, portanto, início.

Os líderes partidários têm um dever. Esse dever é o de indicar os seus representantes que atuarão na Comissão Parlamentar de Inquérito, e o direito de indicarem os seus representantes com observância da representação proporcional dos seus partidos. Esse dever e esse direito defluem de norma regimental, conforme vimos.

Ora, se os líderes partidários se recusam a fazer a indicação, estarão violando um dever, uma obrigação e, também, renunciando a um direito; o dever de indicar e o direito de, nessa indicação, observar a representação proporcional dos seus partidos. O procedimento dos líderes, ao arripio da norma regimental, deixando de cumprir um dever e renunciando a um direito, não pode, evidentemente, resultar na inviabilização do direito da minoria, direito público subjetivo, que deflui da Constituição — § 3º do art. 58.

Ao Presidente do Senado, portanto, a quem incumbe processar o requerimento de constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito, diante da omissão dos líderes partidários, deverá supri-la, fazendo então as indicações dos membros da comissão, observando a proporcionalidade partidária. Raciocinar de outra forma importa em tornar inócuo o direito constitucional da minoria.

Com essas breves considerações, Senhor Presidente, adiro ao notável voto aqui proferido pelo Senhor Ministro Celso de Mello, Relator.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Senhor Presidente, já havia antecipado o meu voto. A relevância da questão me permite brevíssimas considerações. Tinha até notas, acontece que as perdi.

De qualquer modo, o objeto dos mandados de segurança é uma pretensão de dar-se a eficácia possível, ao que todos reconhecemos como um direito das minorias parlamentares.

Schneider teorizava sobre os direitos de informação da minoria; classificava-os em relativos e absolutos, conforme dependam ou não da aprovação da maioria. E dois ordenamentos, um de que o Ministro Gilmar Mendes nos dá conta freqüente e outro que, de vez em quando, lemos, são os paradigmas desses dois modelos: de um lado, a Alemanha, que reconhece a formação da CPI como um direito absoluto da minoria, desde Weimar; de outro, a Itália, que recusa sistematicamente — e recusou, após longa discussão na Constituinte — a fórmula alemã e confia às Casas do Parlamento decidir sobre a criação das comissões parlamentares de inquérito.

Entre nós temos, por exemplo, um direito à informação **relativo** da minoria na convocação de Ministro de Estado, que, esta sim, depende de deliberação das Casas do Congresso Nacional.

Mas, desde quando o instituto surge no constitucionalismo brasileiro, com a Constituição de 1934 — sabidamente muito inspirada na Constituição de Weimar — tivemos, no seu art. 36, a consagração da criação de CPIs como direito **absoluto** da minoria.

Com a óbvia omissão a respeito da Carta de 1937, segue-se o art. 53 da Constituição de 1946 na mesma linha; e mesmo as Cartas de 1967 e 1969 prestaram essa homenagem a um instituto democrático, embora esvaziando-o, de certa forma, com a previsão do número máximo de Comissões Parlamentares de Inquérito, no art. 30, a vedar que funcionassem simultaneamente mais de cinco: regra que se incorporou ao Regimento das Casas do Congresso Nacional, mesmo tendo desaparecido da Constituição.

Votei, vencido, pela inconstitucionalidade dessa limitação, na mesma linha hoje desenvolvida no voto do Ministro Cezar Peluso: da impossibilidade de normas regimentais limitarem ou esvaziarem esse direito da minoria (cf. ADIn 1635-MC, 25-9-97, **Maurício**; MS 24318, 19-10-00, **Gallotti**). E sabemos perfeitamente que esse número máximo de CPIs tem funcionado historicamente como um mecanismo da maioria, criando Comissões de Inquérito sobre nonadas, de modo a impedir a instalação de CPIs que incomodem.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Por este viés, relativizando o que é absoluto: o direito da minoria.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Perfeito.

A doutrina brasileira é uníssona no sentido de ser a criação da CPI um direito absoluto da minoria. Ou melhor, só encontrei um autor, o jovem **Alexandre de Moraes**, nas suas notas à Constituição Federal Interpretada, que, no entanto se apóia, a meu ver, num equívoco: a autoridade do saudoso **Raul Machado Horta**, em artigo publicado na Revista de Direito Público, volume 5, que, no entanto, cuidava da questão à luz da Constituição Estadual de Minas, a qual adotara, sim, a fórmula italiana: Requerimento de minoria qualificada, submetida, porém, à aprovação pelo Plenário. E, pelo contrário, Machado Horta advertia que isso não se aplicava à Constituição Federal, onde o requerimento de um terço dos membros da Câmara ou do Senado vinculavam seus órgãos diretores à criação da CPI.

É verdade que, certamente, Alessandro Pace e, se não me engano, também Pierandrei, acentuam que esse direito absoluto da minoria, na fórmula alemã, é ilusório, porque se transmite essa função de controle à minoria, sem lhe oferecer, contudo, os instrumentos, dado que a maioria detém o poder de inviabilizar, senão a instalação, o funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito. Mas isso não está em causa.

Ouvi, com a maior atenção, o voto do eminente Ministro Eros Grau: mas confesso, para tristeza minha, dele, hoje, não pude me convencer. Os precedentes referidos por Sua Excelência são de uma série — e em vários deles fiquei vencido —, em que, nessa delicadíssima demarcação dos limites do controle jurisdicional da atividade parlamentar e, conseqüentemente, do jogo político dos parlamentos, o Tribunal tendia ou tende a estabelecer, como marco divisor, cuidar-se de norma constitucional ou regimental, escusando-se de intervir quando se cuida de interpretação de norma regimental. Apenas ressalvo que jamais aderi a essa demarcação rígida. Que, aliás, não é tão rígida assim, por exemplo, quando se cuida de assegurar a defesa de deputados submetidos a processo de cassação de mandato: sequer se discutiu que tínhamos, para prestar a jurisdição, de nos intrometer na interpretação, no entendimento de normas regimentais que materializavam, negavam ou fragilizavam a garantia constitucional da ampla defesa.

O eminente Ministro Eros Grau fez finca-pé na inexistência de fonte normativa expressa com relação ao Presidente do Senado, que o obrigasse a suprir a omissão das lideranças partidárias e indicar os membros da CPI. Mas, com todas as vênias, em matéria de mandato de segurança, é uma doutrina que, após certas vacilações dos primeiros anos, se firmou: o pressuposto do mandato de segurança, o chamado direito líquido e certo, está todo na certeza quanto à sua base empírica, quanto aos fatos. A mim não parece heterodoxo, portanto, que havendo omissão — e já se disse, aqui, hoje, não omissão eloqüente, mas verdadeira omissão, da norma regimental, que se recorra à analogia para supri-la. Afinal de contas, analogia não é nem doutrina nem jurisprudência, é forma de integração do ordenamento jurídico. Logo, a questão de aplicação de integração analógica de uma lacuna é absolutamente jurídica, que pode, sim, com todas as vênias, ser deslindada em mandato de segurança.

Ademais, embora acompanhando integralmente a demonstração feita pelo Ministro Celso de Mello do cabimento da invocação analógica do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para situação análoga, se tivesse algum constrangimento de recorrer ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tão zelosas são as duas Casas do Congresso Nacional de sua recíproca independência, a mim bastaria o art. 85 do Regimento Interno do Senado Federal, a que Vossa Excelência, Senhor Presidente, e eu mesmo já nos referimos.

Diz o dispositivo:

“Art. 85. Em caso de impedimento temporário de membro da comissão e não havendo suplente a convocar, o Presidente desta solicitará à Presidência da Mesa a designação de substituto,” — e segue-se uma norma que dá ampla liberdade para o Presidente do Senado evitar que se inviabilize o funcionamento da Comissão de Inquérito, porque dispõe — **“devendo a escolha recair em Senador do mesmo partido ou bloco parlamentar do substituído, salvo se os demais representantes do partido ou bloco não puderem ou não quiserem aceitar a designação.”**

Permite-se, assim, e a meu ver corretamente, que até a norma do respeito à proporcionalidade, quanto possível, pode ser afastada, se necessário.

Por essas razões, ratificando o voto proferido na primeira assentada destes casos, peço vênias ao eminente Ministro Eros Grau para subscrever o voto, sem favor magistral, do eminente Relator, Ministro Celso de Mello.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Também observo que a regra do § 3º do art. 58 da Constituição, quando diz que *“serão criadas”* (...) *“mediante requerimento de um terço de seus membros”*, institui aquilo que poderíamos chamar, em técnica

jurídica ou em teoria geral do Direito, de um direito subjetivo constitucional potestativo, ou, querendo seguir a linha do Ministro Gilmar Mendes, que referiu Pontes de Miranda, direito formativo gerador, que são direitos satisfeitos independentemente de prestação, ou seja, criam um estado de sujeição ao seu destinatário. Aqui há, portanto, a sujeição, independentemente de deferimento — claro que obedecidos os pré-requisitos constitucionais. Estamos perante um direito potestativo que deve ser admitido. Não avanço, restrinjo-me exclusivamente ao fato, e o fato que deu origem ao mandado de segurança diz respeito à circunstância de não ter sido feita a indicação pelo Presidente do Senado.

Exercendo a memória parlamentar, lembro quando houve o requerimento para instalação da comissão mista parlamentar de inquérito, a fim de apurar as denúncias quanto ao Senhor José Carlos Alves dos Santos, que ficou conhecida como a “CPI do Orçamento”, o Presidente do Senado, Mauro Benevides, requereu às lideranças partidárias da Câmara e do Senado a indicação dos membros para a composição da comissão mista e, obedecendo a praxe da relação Senado/Câmara, cientificou ao Presidente da Câmara, à época, que fizesse a indicação dos membros da comissão mista que integrariam, por parte da Câmara dos Deputados. O Presidente da Comissão, à época, não intimou as lideranças partidárias, estas não fizeram a indicação. O Presidente da Câmara, portanto, deixou de indicar, inclusive publicou, entendeu e arquivou o requerimento de indicação. O que importaria no arquivamento da Comissão Parlamentar de Inquérito. Mas, ao fim e ao cabo, acabou sendo instalada exatamente por iniciativa do Presidente do Senado, porque pretenderam acusar o Senador Mauro Benevides, na ocasião, de desidia no cumprimento da sua obrigação, e ele mostrou que isso estava dependendo da situação da Câmara. Então, é a mesma situação.

Agora, eu não gostaria de tirar ilações muito amplas em relação ao fato para que, neste Mandado de Segurança, eventualmente começássemos a prever situações futuras que não são objeto de análise, ou seja, o objeto do mandado de segurança é exclusivamente o problema da criação, da designação dos membros faltantes pelo Presidente do Senado. Inclusive, o Ministro Carlos Velloso fez um acréscimo à conclusão do voto do Ministro Celso de Mello, porque ele se referiu à obediência ao § 1º do art. 58, ou seja, a obediência à representação proporcional dos partidos. Vossa Excelência fez esse acréscimo que não consta da sua conclusão.

Assim, gostaria de acompanhar o Relator nestes termos, ou seja, o que estamos decidindo é exclusivamente a designação de seus membros, esse é o objeto, que o Presidente do Senado deverá fazer nos termos referidos pelo voto do Relator, obedecendo o § 1º do art. 58. Agora, quando falarmos em funcionamento, isso é outro problema: o funcionamento, atingir as suas funções, aí estamos entrando em um problema de *quorum*, maioria, que não está sendo objeto desta segurança. Então, consultaria o Relator no sentido de ficarmos com a primeira parte final da sua disposição, no sentido de determinar que o Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º, do Regimento Interno — faria um gancho em relação à regra do art. 85 do Regimento Interno do Senado —, faça ele próprio a designação dos membros faltantes dos senadores que comporão a designada “CPI dos Bingos”, obedecido o § 1º do art. 58 da Constituição.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Conservando essa representação partidária.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Exato, é o problema da proporcionalidade.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Evita até novo mandado de segurança.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Senhor Presidente, **explícito** a parte dispositiva de meu voto, **esclarecendo** que este mandado de segurança é **deferido** com o objetivo **de determinar** que o Senhor Presidente do Senado Federal, **mediante**

aplicação analógica do art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c o art. 85, “*caput*”, do Regimento Interno do Senado Federal, **faça**, ele próprio, a **designação dos nomes faltantes** dos Senadores **que irão compor** a denominada “*CPI dos Bingos*”, **garantindo-se**, desse modo, à parte ora impetrante, **que compõe a minoria legislativa** no Senado da República, **o direito à efetiva composição** da Comissão Parlamentar de Inquérito **de que trata** o Requerimento n. 245/2004.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ai fica resolvido.

Para concluir o meu voto, não posso deixar de fazer uma referência ao eminente Advogado, o Procurador dos Senadores Pedro Simon e Jefferson Peres, que, quando da sustentação oral, tentou fazer uma demonstração algébrica de que um é igual a dois.

Não posso deixar de fazer, em homenagem ao conterrâneo e amigo Werner Becker, conhecidíssimo no Sul e aqui em Brasília, para dizer que, em termos lógicos, o eminente Procurador cometeu aquilo que, em lógica, se chama falácia de atinência, e essa chamada falácia de atinência está que ele promoveu um salto lógico não autorizado, colocou de um lado notações variáveis de enunciado lógico, sem conteúdo material, com variáveis de enunciados matemáticos, que têm conteúdo material e ao fazer a ligação entre aquilo que é meramente formal com os conteúdos materiais decorrentes dos números, que tem *quantum* material, dá-se aquilo que se chama em lógica — isso é palavra dos medievais — de atinência.

EXTRATO DA ATA

MS 24.831/DF — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrantes: Pedro Jorge Simon e outros (Advogado: Rodrigo Frantz Becker e outro). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Litisconsortes passivos: Líder do bloco parlamentar de apoio ao governo no Senado Federal, Senadora Ideli Salvatti (Advogados: Adriana Mourão Romero e outro), Líder do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, Senador Duciomar Gomes da Costa e Líder do Partido Socialista Brasileiro – PSB, João Alberto Rodrigues Capiberibe (Advogados: Antonio Tavares Vieira Netto e outros)

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou as questões preliminares suscitadas neste processo, inclusive aquela proposta pelo Ministro Eros Grau. Prosseguindo no julgamento, e também por votação majoritária, o Tribunal concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator, para assegurar à parte impetrante o direito à efetiva composição da Comissão Parlamentar de Inquérito de que trata o Requerimento n. 245/2004, devendo, o Senhor Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c o art. 85, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República, vencido o Ministro Eros Grau. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Ministra Ellen Gracie.

Presidência do Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Subprocurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 22 de junho de 2005 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA 24.832 — DF

Relator: O Sr. Ministro Cezar Peluso

Impetrante: Law Kin Chong — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados — CPI da Pirataria

Comissão Parlamentar de Inquérito. Depoimento. Indiciado. Sessão pública. Transmissão e gravação. Admissibilidade. Inexistência aparente de dano à honra e à imagem. Liminar concedida. Referendo negado. Votos vencidos. Não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia, a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em Comissão Parlamentar de Inquérito.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro *Sepúlveda Pertence*, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, vencido o Senhor Ministro *Marco Aurélio*, entender cabível, a critério do Relator, o referendo da decisão concessiva da liminar em mandado de segurança. No mérito, o Tribunal, por maioria, negar o referendo, vencidos os Senhores Ministros *Cezar Peluso*, Relator, *Joaquim Barbosa* e *Gilmar Mendes*, sendo que os Senhores Ministros *Ellen Gracie*, *Marco Aurélio* e *Joaquim Barbosa* entendiam, preliminarmente, prejudicado o pedido de mandado de segurança. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro *Nelson Jobim* e, neste julgamento, o Senhor Ministro *Maurício Corrêa*.

Brasília, 18 de março de 2004 — Maurício Corrêa, Presidente — Cezar Peluso, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, Law Kin Chong impetrou mandado de segurança, com pedido de liminar, alegando, em resumo, que, intimado a comparecer, sem que ficasse esclarecida a sua condição de depoente ou envolvido como indiciado, para depor na data de hoje perante a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, formada para investigar fatos relacionados com pirataria de produtos industrializados e sonegação fiscal, o impetrante já tinha sido objeto de uma liminar concedida por mim, num mandado de segurança anterior, em que, em resguardo do seu direito de imagem, foi interdita à aludida comissão o televisamento do seu depoimento.

Alega, em resumo, o impetrante, neste caso, que no depoimento pretérito, a despeito da eficácia clara da medida liminar, a TV Câmara pôs no ar as imagens sonoras do depoimento que, evidentemente, foram captadas por outras emissoras de televisão e postas no ar, alegando que isto é de certo modo uma fraude à liminar anterior e que, como devia o impetrante depor nesta data, requeria a concessão de idêntica liminar, com a particularidade de a garantia ser estendida contra a não-transmissão do seu depoimento pela TV Câmara pelo fato já relatado.

Porque nada havia por acrescentar quanto ao merecimento do pedido já apreciado no mandado de segurança anterior, limitei-me a reiterar os termos da decisão anterior e, para atender à particularidade deste segundo mandado de segurança, a minha decisão estendia a interdição à TV Câmara. De modo que concedi, ontem à noite, a medida liminar.

O Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito requereram, esta manhã, reconsideração da liminar.

Sr. Presidente, eu teria apreciado pessoalmente esse pedido de reconsideração, não fossem dois fatos que vou justificar após o Relatório. Mas, aproveitando a oportunidade do pedido de reconsideração, estou trazendo à consideração do Plenário a liminar.

É o relatório.

PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Senhor Presidente, quero fazer duas considerações. A primeira: poderia parecer que o pedido de reconsideração e a própria apreciação, *ad referendum*, da liminar, estariam prejudicados em virtude da realização do depoimento, que deveria ter sido tomado às dez horas da manhã. Recebi, pessoalmente, no meu gabinete, o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, que me comunicou ter sido o depoimento suspenso até ser apreciado o pedido de reconsideração. A segunda consideração é que recebi, neste instante, uma petição do impetrante que alega o seguinte:

“Em obediência à intimação recebida e, juntada em ambos os processos, o impetrante se encontra, desde às 10.00 horas, em uma sala da Câmara dos Deputados, fechada e guardada por seguranças, aguardando para prestar seu depoimento, após o cumprimento da liminar concedida nos autos do mandado de segurança.

A autoridade coatora, no entanto, desde aquele momento, está discutindo com seus pares o cumprimento da liminar, tendo decidido, a poucos instantes, ou seja, por volta das 13.45 horas, que dará início à sessão em que será colhido o depoimento do impetrante, sem cumprimento da liminar.

Decidiu aquela autoridade que a liminar deferida por este Eminentíssimo Ministro não tem validade naquela casa. Mais do que isso, está tentando, sob pena de prisão, levar o impetrante ao Plenário, com todas as câmeras, gravadores, máquinas e seus respectivos operadores a postos. Está, efetivamente descumprindo a liminar concedida, empregando, inclusive, força bruta para obrigar o impetrante a depor naquelas condições.

Sendo assim requer o impetrante, digne-se este Eminentíssimo Ministro em determinar seja a autoridade coatora notificada, por oficial de justiça, para que cumpra a liminar, sob pena de prática de crime de desobediência ou, conceda salvo-conduto ao impetrante, para que o mesmo possa deixar de comparecer a sessão designada, já que não cumprida a liminar deferida, sem que esta ausência implique na prática de qualquer ilícito, tudo nos termos das medidas já impetradas.

A presente petição é levada à Vossa Excelência em caráter de extrema urgências, em três vias, para que possa fazer parte dos processos em que concebidas as limitares, na data de ontem, tendo em vista ainda, a própria urgência do quanto ora requerido.” (*sic*)

Esse fato, aliado à circunstância de que o depoimento teria sido suspenso, torna relevante a apreciação por este Plenário, para referendar ou não, a concessão da liminar, até porque se trata de matéria de extrema importância para a cidadania.

Peço vênias aos eminentes Ministros, porque este pedido entrou para reconsideração hoje de manhã, e não pude organizar sistematicamente meu voto de outra maneira. Dentro do possível, tentarei esclarecer aos eminentes Colegas, que já receberam cópias de todo o processado.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, se o Ministro Cezar Peluso me permite, gostaria de suscitar uma questão a respeito do crivo, em si, do Colegiado.

A liminar no mandado de segurança é da competência do Relator, não ficando sujeita ao referendo da Corte. Mais do que isso: defrontou-se o Relator — e por isso trouxe o processo à bancada — com pedido de reconsideração. Esse pleito é suficiente a abrir margem ao pronunciamento do Plenário? Podemos tomá-lo como um agravo, que nossa jurisprudência, já sedimentada em verbete de súmula, aponta como incabível?

Essa é a questão de ordem que coloco.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Senhor Presidente, não estou trazendo ao Plenário a liminar em virtude do pedido de reconsideração, mas nos termos do art. 21, inciso IV, do Regimento Interno, em que se prevê o dever do Relator:

“Art. 21

IV – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos de competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa;”

Incidentalmente, na apreciação da liminar, ficará ou não prejudicado o pedido de reconsideração. Não estou submetendo ao Plenário esse pedido, dirigido exclusivamente ao signatário da decisão; estou submetendo ao Plenário a medida liminar como tal.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, jamais observamos, pelo menos nos meus anos nesta Corte, esse dispositivo quanto ao mandado de segurança. Agora, abriremos precedente para trazer-se toda e qualquer medida acauteladora ao referendo do Plenário?

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Presidente): Senhor Ministro Marco Aurélio, a questão, no caso, é envolver um outro Poder. Já chegam ao nosso conhecimento discursos pronunciados na tribuna da Câmara extremamente desairosos e pesados contra o Relator. É uma questão que merece exame da Corte.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: É o funcionamento da democracia.

VOTO (Explicação)

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Senhor Presidente, recorde que essa mesma preliminar já foi examinada e rejeitada pelo Tribunal algumas vezes.

Lembro de um dos casos de interesse do Senhor Fernando Afonso Collor de Mello durante o curso do processo de *impeachment*, MS 21.564/QO, 10-9-92, **Gallotti**, DJ de 27-8-93; a que se seguiu o MS 22.864, 4-6-97, **Sanches**, (RTJ 182/148) e mais recentemente o MS 23.047, de 11-2-98, do qual fui Relator, atinente à tramitação da já superada, proposta de emenda constitucional de reforma previdenciária.

Por isso, apenas para informar aos Colegas mais modernos, a orientação do Tribunal sempre deixou a critério do Relator, ante a relevância e a gravidade da questão, trazer à consideração do Plenário, matérias de sua competência individual, incluída — especificamente — a liminar em mandado de segurança.

VOTO (Explicação)

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, quero fazer um esclarecimento à Casa.

Em um dos mandados de segurança impetrados pelo então Presidente Collor contra ato da Presidência do Senado — no processo de *impeachment*, — a mim distribuído, trouxe a liminar à apreciação do Plenário, que, entretanto, a recusou. O argumento —

o mesmo posto agora pelo Ministro Marco Aurélio — foi que a competência é do Relator. Assim o proclamou, naquela oportunidade, o Ministro Moreira Alves, e a Casa o seguiu.

Sustentara eu, na ocasião, haver trazido o pedido de liminar à apreciação da Casa, porque esta admitira tal apreciação em outro mandado de segurança do então Presidente Collor, distribuído ao Ministro Octavio Gallotti. A justificativa apresentada foi que, na primeira vez, ou no primeiro mandado de segurança, havia como que um confronto do Supremo com a Presidência da Câmara dos Deputados e, por isso mesmo, o Supremo Tribunal admitiu que o então Relator, Ministro Octavio Gallotti, trouxesse a liminar para decisão da Casa. Parece-me que este é o caso. Penso que o Plenário pode conhecer, sim, porque acaba, inclusive, de esclarecer o Sr. Ministro Presidente, que parece estar surgindo uma situação conflituosa entre o Poder Legislativo e o Supremo Tribunal Federal, certo que esta Casa, é bom registrar, está cumprindo justamente com a sua atribuição constitucional, está tornando realidade a garantia constitucional da inafastabilidade do controle judicial no caso de alegação de ofensa ou ameaça a direito (CF., art. 5º, XXXV). Onde houver tal alegação, lá deverá estar o juiz para curar a lesão ou afastar a ameaça. Essa garantia constitucional, Senhor Presidente, é um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): V. Exa. me permite? Há um segundo motivo. Quero fazer breves parênteses para dizer que, depois de trinta e sete anos de magistratura, em que já ouvi — em recursos e fora deles — tudo aquilo a que um Juiz tem direito a ouvir, evidentemente não seria este o momento nem o meio pelo qual eu traria à responsabilidade do Plenário uma suposta posição.

Não me sinto ofendido em coisa alguma, Sr. Presidente. Sou um Juiz isento e vou examinar com isenção o caso. Nem sei do que se trata. Não é problema de ordem pessoal. Mas acho que se trata de problema extremamente grave, que atinge a autoridade da Corte. E, não apenas isso, mas, diante da petição, pode configurar-se hipótese de *habeas corpus* de ofício — mais uma razão para que não fosse subtraído ao conhecimento do Plenário. Aliás, recordo-me de que, em uma das primeiras sessões após a minha posse, o Ministro Joaquim Barbosa suscitou, não sem razão, a tese de que, sobretudo nesses casos, deve-se privilegiar o princípio da colegialidade.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Também penso assim. O inciso IV do artigo 21 não me parece excepcionar classe alguma de processo. Entendo que ele é extensivo a mandados de segurança, no tocante à faculdade que tem o Relator de submeter a sua cautelar à decisão do Plenário.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Espero que isso ocorra em casos especiais, excepcionais.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): E esse caso é especial.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O apelo ao art. 21, IV e V, leva ao referendo quando o Relator deferir individualmente a medida cautelar. No caso, creio não encontrar, realmente, previsão expressa. Agora, há três decisões de típico caráter regimental — peço à Presidência que anote, pois sei que S. Exa. ainda vai propor reformas regimentais.

Para documentar, lembro o Mandado de Segurança 21.268, **Gallotti**; o Mandado de Segurança 22.864, **Sydney**; e o Mandado de Segurança 23.047, **Pertence**.

VOTO (S/ Preliminar de Conhecimento)

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Sr. Presidente, conheço da ação, não só em razão da necessidade premente da medida cautelar, tal como proposta pelo Relator, mas também em razão da gravidade, em si, da situação: conflito latente entre Poderes.

VOTO (S/ Preliminar de Conhecimento)

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, estou na mesma linha de pensamento do Ministro Joaquim Barbosa.

(...)

VOTO (S/ Preliminar de Conhecimento)

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, também tive oportunidade de ressaltar que esses poderes do Relator, a rigor, são manifestados por um fenômeno de metonímia processual. Não tenho constrangimento algum. Já tive oportunidade de discutir isso, quando da superação da Súmula n. 506, e entendo que deve haver, também, essa possibilidade.

Portanto, acompanho o voto do Relator.

VOTO (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, apenas para ressaltar que, em relação à autoridade do que decidido pelo Plenário, pelo relator, pela Turma, tem-se medida constitucional — a reclamação — que pressupõe a provocação da parte interessada, em termos. Continuo convencido de que a espécie não sugere a vinda, por iniciativa do relator, do processo à bancada, com a devida vênia do convencimento dos colegas.

VOTO (S/ Preliminar)

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, já adiantei o meu voto, nos termos das precedentes decisões, que tem natureza de definição regimental do Tribunal, que aplico.

Conheço da questão suscitada pelo Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Sr. Presidente, vou ler — porque não é muito longa — a minha decisão, transcrita, porque retratava caso idêntico:

“É grave e delicada a questão agora reproposta no requerimento de liminar, porque, com o envolver modalidade de colisão de princípios constitucionais, implicará o reconhecimento da limitação do âmbito de um deles, ponderada no exame das circunstâncias do caso concreto, qualquer que seja o teor da resposta, que há de ser pronta.

“O que pretende o impetrante nada tem de razoável, pois, não se furtando ao dever de comparecimento à audiência da CPI (...) (Lê fls.) (...) Tudo isso já foi objeto de liminar em caso idêntico (Mandado de Segurança 24.706).”

Do exposto, concedi a liminar, de forma clara, para que não fosse permitido o televisoramento da sessão pela TV Câmara.

O Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente da Comissão Parlamentar pedem reconsideração da decisão. Farei referências a seus argumentos ou contra-argumentos para examiná-los. Alegam, em resumo, o seguinte:

“Primeiro, que o caso não seria de colisão de direitos, mas de invasão de competência constitucional do Poder Legislativo, porque vulnerados o art. 93, IX, da Constituição, o art. 792, *caput*, § 1º, do Código de Processo Penal, e art. 48, c/c 51, III, e 78 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados... (Lê fls.)... censura prévia, sendo inexequível a decisão no capítulo que impede qualquer gravação de imagem ou voz em outro recinto da Câmara.”

A meu ver, Sr. Presidente, com o devido respeito, não procede nenhum dos argumentos.

Vossas Excelências me interromperão, eventualmente, em relação à jurisprudência aturadíssima da Corte, eu estiver-me excedendo na leitura de precedentes.

“O princípio constitucional da universalidade da jurisdição garante que nenhuma lesão a direito individual fica imune à apreciação judicial. A jurisprudência assentada da Corte é que não é a natureza da norma que a matéria *interna corporis* ou não, mas a questão de saber se o ato fundado aparentemente na Constituição ou Regimento pode, em tese, violar ou não direito subjetivo dos próprios congressistas ou de terceiros.”

Cito decisão da Corte no Mandado de Segurança n. 22.503, do Distrito Federal, e em que V.Exa. ficou sendo Relator para o acórdão. Leio trecho do voto do eminente Ministro Sepúlveda Pertence:

“No primeiro desses casos” — fazendo referência ao Agravo no RMS n. 21.754 —, “situei a minha posição a respeito, recusando a afirmação apodídica, constante de algum dos precedentes, de que a interpretação de norma regimental é sempre matéria infensa à apreciação judicial. Entendo que não é a natureza da norma aplicável no processo legislativo ou na deliberação da Câmara, que faz da deliberação matéria *interna corporis* ou não. O problema para excluir-se o controle jurisdicional é saber se a deliberação, seja ela fundada diretamente na Constituição ou no Regimento Interno, pode, em tese, violar direito subjetivo dos próprios congressistas ou de terceiros.

Por isso, no voto proferido no MS n. 21.574, concluí — depois de lembrar que como um critério pragmático, prático, empírico se repete muito no tema que, sobre processo legislativo ou qualquer deliberação das Câmaras, o que o Judiciário pode apurar são as violações de normas constitucionais, não é norma regimental:

Verbis:

“Minha ótica no ponto é um pouco diversa. Não me sinto, neste momento, autorizado à afirmação apodídica de que a violação da norma regimental não possa surgir jamais uma questão susceptível de solução jurisdicional. O que me parece essencial é saber, seja qual for a norma jurídica invocada, se há, em tese, direito subjetivo a proteger. Se existe, pode a norma de referência ser regimental. Assim como, pode a violação de norma constitucional não trazer viabilidade, ao mandado de segurança, se não há direito subjetivo em jogo: aí, a ofensa à Constituição poderá gerar, sim, a inconstitucionalidade formal da norma dela decorrente a ser declarada, porém, em outras vias”.

Recordei — continua S.Exa. —, além dos casos referidos, o “Caso Itamar Franco”, o MS n. 21.247, Relator Ministro Moreira Alves, que, como depois acentuarei, ainda me parece a construção mais adequada a respeito e lembrei outros processos, entre eles um que apreciei como Procurador-Geral da República: tratava-se do MS nº 20.499 - mandado de segurança de Deputado Federal, questionando a validade das normas regimentais consagradoras do chamado “voto de liderança” Ponderei, então, no parecer depois de dizer que o pedido cifrava-se na proteção do mais fundamental direito-função congressista, que é o de exercer o seu direito de voto nas deliberações das Casas Legislativas. (Pareceres do Procurador-Geral da República, 1985-87, p.62):

E cita:

“Não há negar, finalmente a possibilidade jurídica do pedido, sob o pretexto desgastado de cuidar-se de questão *interna corporis*, de natureza política.

De fato. O que se tem reputado *interna corporis*, de modo a afastar o controle jurisdicional, é a aplicação, *in concreto*, das normas de procedimento das casas legislativas pelos respectivos órgãos diretores.

Assim, por exemplo, a proclamação do resultado da votação de determinado projeto. Ainda, aí, porém, com uma ressalva: cessa a indenidade e abre-se a via jurisdicional de controle, sempre que à decisão *interna corporis* se possa opor a pretensão de um direito subjetivo contrariado. É ponto assente na construção jurisprudencial ameridana (cf. Corwin. *The Constitution of the USA*, 1953, p.97), que constitui, entre nós corolário inafastável de garantia de universalidade da jurisdição (art. 153, § 4º, da CF)."

"Mas em todos esses casos, é evidente, que se estava em face de uma pretensão de direito subjetivo. Pretensão que, *data venia*, não precisa ser de alguém estranho às Causas do Parlamento. O congressista não sofre nenhuma *capitis diminutio* em seus direitos subjetivos, pelo contrário, precisamente porque congressista tem uma série de direitos-função, que pode defender por todas as vias judiciais cabíveis. Mas o essencial é que, para admitir esses mandados de segurança, inicialmente se verificou haver uma pretensão do direito subjetivo, em tese, susceptível de afirmação judiciária."

E S.Exa. continua na mesma linha de raciocínio.

Antes de prosseguir, invocando precedentes mais recentes, encontrei, hoje, um caso que, diria, é histórico, porque data de 1953. É o Mandado de Segurança n. 1.959, do Distrito Federal, relatado pelo Ministro Luís Gallotti. A ementa é tão clara, nítida, insofismável, que até me dispensaria de ler o acórdão. Dizia esta Corte, em 23 de janeiro de 1953:

"Desde que se recorre ao Judiciário, alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se com a escusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, *maxime a postelera* inscrito entre as garantias fundamentais como nenhuma outra antes fizera — referia-se à Constituição de 1946 — o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual. Compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer do mandado de segurança contra ato da Mesa de uma Câmara Legislativa competente também há de ser, por mais forte razão, já que outro Tribunal Superior a ele não existe para conhecer do pedido quando o ato impugnado é da própria Câmara."

O Sr. Ministro Carlos Velloso: O Ministro Pedro Lessa já isto proclamava, nesta Casa, quando se discutia a natureza do ato político.

O Sr. Ministro Celso de Mello: É verdade. Mostra-se lapidar, sob tal aspecto, o magistério — sempre douto e erudito — que **Pedro Lessa**, já Ministro do Supremo Tribunal Federal, expôs em obra clássica ("**Do Poder Judiciário**", p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves):

"*Em substância*: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, *move-se* o poder legislativo *num vasto domínio*, que tem *como limites* um círculo de extenso diâmetro, *que é* a Constituição Federal. *Enquanto não transpõe* essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. *Desde que ultrapassa* a circunferência, os seus atos *estão sujeitos* ao julgamento do poder judiciário, que, *declarando-os inaplicáveis* por ofensivos a direitos, *lhes tira* toda eficácia jurídica." (Grifei)

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): V. Exa. me permite?

O Sr. Ministro Celso de Mello: Pois não.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Queria prestar homenagem ao eminente Ministro Celso de Mello e ler o seu voto. Mas Sua Excelência poderá, se for o caso, retomar o tema e sintetizar seu pensamento, poupando o Tribunal a esta penosa leitura da sua própria jurisprudência.

Não há, portanto, não vejo, não enxergo, nem com lupa, Sr. Presidente, invasão de competência legislativa. Trata-se, em tese, de violação a direitos individuais: direitos à honra objetiva e direitos à própria imagem.

Depois, a mim me parece evidente — aliás, isso ficou claro nas minhas decisões, que, por sinal, em outro caso, tive a honra de ver citadas pela Ministra Ellen Gracie — que a decisão não obstava nem obsta à publicidade das sessões, mas apenas limita a exposição perniciososa da imagem de quem não se sabe se é testemunha ou se é indiciado, porque a Comissão Parlamentar de Inquérito não predefine a condição em que o cidadão intimado deva comparecer e depor perante ela. Isto é, o cidadão não sabe se comparecerá na condição debuxada de indiciado ou se comparece como testemunha. Pode ser apresentado, sem julgamento nem recurso, como um criminoso execrável, com ofensa irreparável à sua honra objetiva e à sua imagem pública. Todos os poderes da Comissão estão intactos, e também os da imprensa, que pode assistir ao ato, fazer anotações, publicações, noticiar, etc. Não há, em nenhuma das minhas decisões anteriores, não apenas nessa, nenhuma restrição a tais poderes. Nem sei, Sr. Presidente, se me excedo em trazer fato que é público e notório, que qualquer pessoa do povo é capaz de verificar: relembrar os excessos que, nos termos, por exemplo, da observação do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, podem ser cometidos por Comissões Parlamentares de Inquérito. Mas vou citar uma, sem identificá-la, porque acho que não é o caso, e a que assisti antes de ter tido a honra de ser nomeado Ministro desta Corte, apenas como magistrado do Poder Judiciário de São Paulo, estarrecido. Tratava-se de sessão de Comissão Parlamentar de Inquérito, em que um dos parlamentares, velho e experimentado, fez em relação a um diretor de banco, que ali se encontrava na mera condição de testemunha, não diria uma catilinária (porque Cícero, perto daquilo, foi muito suave), mais do que uma catilinária contra o cidadão. Ele foi ali, pública e ostensivamente, ofendido, processado e condenado, tudo sem recurso! Terminada a Comissão Parlamentar de Inquérito, o cidadão não foi indiciado, não foi processado, não foi nada. Mas a sua imagem...

Gostaria de ser expressivo, Sr. Presidente, se pudesse imaginar a hipótese inimaginável, porque se trataria de magistrado desta Corte, de que ouvisse um parlamentar, mandasse gravar a sessão do depoimento, se permitisse — evidentemente que estou raciocinando pelo mais absurdo dos absurdos — fazer observações sobre a culpa do mesmo parlamentar e autorizasse que tudo fosse televisionado e divulgado!

Aliás, Sr. Presidente, Nelson Sampaio, num livro famosíssimo, “Do Inquérito Parlamentar”, diz textualmente, mas nem precisava dizê-lo:

“A inquisição parlamentar pode significar uma forma de punição sem recurso e não prevista no Código penal. É uma pena acessória à margem da lei — à margem do ordenamento jurídico — que atinge culpados e inocentes. Que pena é essa? A pena do escárnio público.”

Não fiz na oportunidade da liminar, mas vou fazer agora uma observação, Sr. Presidente, a respeito de norma que está no novo Código Civil, a qual apenas formalizou prescrição que já seria decorrência das normas constitucionais e que está inserida no Capítulo II, Dos Direitos da Personalidade. Diz o Código Civil, nos artigos 20 e 21:

“Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da Justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.”

“Art. 21. A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma.”

É o reconhecimento textual, por norma subalterna, de um direito irrenunciável da personalidade.

A esse respeito, os autores, hoje, entre outras coisas, advertem:

“A hipótese de necessidade” — quero ser mais incisivo, estão cuidando da administração da justiça, Sr. Presidente, que é a mais alta e nobre das funções — “para administração da justiça se refere a processos judiciais ou mesmo administrativos, que exijam, durante dilação probatória, a quebra de sigilo bancário, fiscal ou telefônico... No caso de processo administrativo, a autoridade processante deverá requerer autorização ao juiz competente, para que a providência seja levada a efeito.”

Sintetizando posições da Casa, a doutrina reconhece:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto e em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante instrução processual penal” — trinta e oito anos de magistratura, Sr. Presidente, nunca vi um magistrado impor a imagem pública de ninguém à execração, de ninguém -, “inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade do resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas”.

Sr. Presidente, eu não gostaria de estar numa situação dessa.

De notinha de rodapé consta ainda:

“Conforme decidiu o Ministro Nelson Jobim (verbis), “no exercício desses poderes, tais Comissões” — só para lembrar, Sr. Presidente, o Ministro Nelson Jobim foi um dos mais ilustres parlamentares — “devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal. (STF – Pleno, MS 79790-3/SP). Esse é o mesmo” — continua — “entendimento da Suprema Corte Norteamericana, que entende a possibilidade de invasão das liberdades individuais por parte dos inquéritos parlamentares, desde que de forma fundamentada, equilibrada e com extrema cautela.”

A própria publicidade dos processos e dos julgamentos judiciais, que são os mais graves da ordem jurídica e aos quais a investigação das Comissões Parlamentares não pode equiparar-se — embora sejam elas expressão legítima do poder político do Parlamento — em dignidade e gravidade, até essa publicidade pode ser restrita, quando o exija o interesse público ou a intimidade das pessoas. É a Constituição que estatui.

Seria truísmo, Sr. Presidente, dizer que o direito à publicidade, assim como qualquer direito, inclusive o direito à vida, não é absoluto. Não há direitos absolutos no ordenamento e na ordem jurídica, e sua restrição não pode, portanto, configurar ultraje a direito à informação, muito menos censura prévia. Estamos pura e simplesmente, Sr. Presidente, diante de um caso clássico de colisão aparente de direitos, que se resolve na delimitação dos âmbitos materiais de eficácia, diante da particularidade da hipótese.

E pergunto, finalmente, Sr. Presidente, pedindo escusas pela minha insistência em coisas tão óbvias, se seria lícito, num quadro em que há grave risco de ofensa irreparável à honra objetiva e à imagem do impetrante, por parte da mídia, imaginar-se que fosse permitido à TV da Câmara transmitir o mesmo depoimento com os mesmos riscos, sob o fundamento de que se trata de um órgão do Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, se isto fosse possível, ter-se-ia fraude à decisão e com seguinte absurdo não menos expressivo: que reduziríamos, mas não impediríamos, a publicidade danosa perante o universo dos pagantes, porque só quem paga tem acesso às televisões fechadas. Isto é, o direito do cidadão valeria aí pela metade; valeria para quem não paga, pois quem paga teria direito de assistir ao espetáculo!

Essas são as razões, em suma, Sr. Presidente, por que eu quis e quero, com grande tranqüilidade nesse aspecto — não para, supostamente, livrar-me dos ataques a que todos os juízes estão sujeitos no exercício da sua função —, compartilhar com o Colegiado a apreciação deste caso grave, em que se deve definir, não apenas os poderes constitucionais da Corte, mas a necessidade de preservar direitos fundamentais do cidadão contra qualquer ato abusivo do Estado. E para isto que serve o Poder Judiciário: permitir a cada cidadão realizar, mediante resguardo dos seus direitos fundamentais, seu projeto histórico de convivência, sem o que ninguém pode manter uma vida digna e ninguém teria direito de dormir tranqüilo, como lembrou Couture.

De modo que, Sr. Presidente, com o devido respeito, não vejo procedência nos argumentos opostos à minha decisão, e o meu voto é pelo referendo da liminar.

VOTO (S/Preliminar)

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Sr. Presidente, como sempre, serei brevíssimo. Acompanho, com tranqüilidade, o eminente Relator, anotando, apenas, *en passant*, que há de fato, no caso, uma aparente colisão entre direitos fundamentais. De um lado, estaria a liberdade de imprensa e, do outro, o direito de imagem. Contrapondo estes dois valores, não vejo neles o mesmo peso, porque, no que diz respeito à suposta liberdade fundamental concernente à liberdade de imprensa, não tenho como algo indissociável ao exercício do Poder Legislativo a divulgação por mídia eletrônica dos seus trabalhos. Nesse caso, não teria a menor dúvida em, realizando a ponderação entre esses interesses supostamente em conflito, pender em favor da preservação do direito à intimidade.

Por outro lado, há, nitidamente, não só uma ameaça patente, mas um abuso evidente ao direito da pessoa do impetrante.

Por essas razões, Sr. Presidente, acompanho o Relator e concedo o referendo.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, também acompanhei atentamente os dois votos — sem dúvida, de bela feitura, notadamente o do Relator, mais circunstanciado — e começo por dizer que também entendo presente a competência do Supremo Tribunal Federal.

O caso não é absolutamente *interna corporis*, não diz respeito apenas às competências e aos interesses estritamente internos da Câmara dos Deputados; é de relevância constitucional suficiente para atrair a competência desta excelsa Corte.

Proclamo a soberania do princípio insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição, segundo o qual nem a lei — e, aí, incluo as emendas — pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.

Entretanto, percebi que, no início de que fala o Ministro Cezar Peluso disse que estava a se fundamentar, na sua decisão cautelar, no eventual abuso de exposição na

mídia; ou seja, que a imagem do impetrante pudesse sofrer execração — também palavra colhida da fala de S.Exa. Entendo que não se pode, com o receio do abuso, proibir o uso.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): V. Exa. me permite um esclarecimento?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Pois não.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Estamos tratando do terceiro mandado de segurança. Além disso, com essa notícia, é preciso dizer mais alguma coisa? É preciso observar que a minha preocupação era fundadíssima?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Perfeito. Mas em que consiste o abuso? Segundo colhi do voto de V.Exa., Ministro Cezar Peluso, consiste em que, por ocasião do televisamento — não digo televisonamento — da inquirição da sessão parlamentar, abusos pudessem ser cometidos de sorte a prejudicar a imagem.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Faça mais um esclarecimento para ajudar a formação do seu juízo: no primeiro mandado de segurança fazia-se referência a algumas investigações que já teriam sido realizadas, em São Paulo e relativas ao então impetrante, das quais ele saiu apontado como criminoso.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Em última análise, o que receia o próprio impetrante, pedindo a nossa proteção para um direito subjetivo dele, líquido e certo, como deve ser próprio do mandado de segurança. Que a imagem dele venha a ser conspurcada pelo televisamento, ao vivo, do seu depoimento, seja em TV fechada seja em TV aberta.

Aí, entendo que a exposição televisiva da imagem de quem quer que seja não é, por si só, um atentado a essa imagem.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Teoricamente, não é mesmo.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Entendo que não, sobretudo porque se trata de uma comissão parlamentar de inquérito dotada de poderes de instrução próprios do Poder Judiciário.

Aí, sem dúvida que a regra do art. 93, IX, há de prosperar, *prima facie*, dado cuidar-se da publicação que é própria dos atos do Poder Judiciário.

De outra parte, claro que há interesse da imprensa em cobrir um ato típico de um processo parlamentar de inquérito. Aí, temos que nos remeter à Constituição, que dispensou ao tema da comunicação social 5 artigos e 27 dispositivos — artigos 220 a 224, desdobrados em 27 dispositivos —, a significar a importância com que lidou com o tema da comunicação social.

Percebe-se, sem maior esforço intelectual, que a comunicação social é versada pela Constituição como a possibilidade de buscar a informação, o núcleo duro da comunicação social, transmiti-la, comentá-la, ilustrá-la e torná-la, se for o caso, em denúncia. Daí falar-se tanto, hoje, em imprensa investigativa e, ao mesmo tempo, denunciativa, porque é assim que está na Constituição.

A Constituição começa, no trato da matéria, por se fazer extremamente garantística da liberdade de comunicação, a partir do *caput* do art. 220, que só admite, na transmissão do pensamento, da expressão, da informação e da criação, as restrições dela própria, Constituição.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): V. Exa. me permite só uma indagação?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Pois não.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Se V. Exa. estivesse diante de antecedentes que justificassem esse receio, V. Exa. acha que seria razoável a prevenção do dano? Se houvesse fatos antecedentes que justificassem o receio, diante dos quais haveria um risco muito grande de ter sua honra e a imagem violadas, V. Exa. a admitiria?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Em tese, sim.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Deixei a V. Exa., não sem razão, uma cópia da petição inicial. Leio a V. Exa. — dispensando-o de fazê-lo — a fundamentação da primeira impetração:

“Em 02 de novembro p.p. os impetrantes foram tomados de surpresa com a publicação no Jornal Folha de São Paulo, edição n. 27.241, pág. A22 ... (lê fls. 04) ... A reboque das maledicentes divulgações acima referidas ...”

V. Exa. acha que ele seria recebido como “Rainha da Inglaterra” na CPI?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Ouvi a leitura de V. Exa. Nenhum desses fatos é atribuível à Mesa da Câmara dos Deputados.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): A presunção é de que a Mesa da Câmara dos Deputados o convidou para testemunhar contra os jornais?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Não, mas é preciso ficar claro que quem está fazendo os ataques é a imprensa, não a Câmara, e é ela que vai processar o indiciado.

No caso, Excelência, parece-me que devemos fazer a conciliação possível.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): É igual ao caso do senador, só que lá estávamos a protegê-lo. V. Exa. se recorda bem da sessão retrasada? Da investigação contra o senador?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sim.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Para demonstrar a isenção — aliás, indubitável — desta Corte, protegemos o parlamentar contra um ato de investigação da Polícia perante o juízo de primeiro grau, só pelo fato de ele ter sido intimado por referência de uma acusação.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Votei assim também. Mas o caso aqui é diferente.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Estou com uma expectativa fundadíssima no voto de V. Exa.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, o que diz a Constituição, especificamente, em matéria de liberdade de imprensa. Diz o seguinte, informação jornalística:

“Art. 220. (...)

§ 1º Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.”

Vamos fazer a conciliação possível. No artigo 5º, é assegurada a liberdade de pensamento, sendo vedado o anonimato. No artigo 4º, é dado o direito de resposta. Então, a Constituição, no artigo 9º, protege, torna inviolável a honra, a imagem, a vida privada e a intimidade. No caso, seria esse dispositivo. A Constituição assegura a inviolabilidade, mas ela não pode ser aferida simplesmente *a priori*.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Tem que ser violada, para depois...

O Sr. Ministro Carlos Britto: Não é assim. Eu disse: simplesmente *a priori*.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): V. Exa. me perdoe. Vamos deixar acontecer para dizer: ah, então, agora vamos proteger. Proteger o quê?

O Sr. Ministro Carlos Britto: Estamos vivendo uma idade “mídia”, por paráfrase com a idade média. Nessa idade “mídia” é natural que tudo venha a lume, porque é próprio da democracia que todos se tomem dessa santa curiosidade pelas coisas do poder, pelas coisas que dizem respeito a toda coletividade. A democracia é um regime de informação por excelência e, por isso mesmo, prima pela excelência da informação. É claro que a informação televisada ganha essa tonalidade de excelência, de transparên-

cia. No caso, entendo que não houve, não existe o direito líquido e certo do impetrante de ver sua imagem subtraída do televisamento direto.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): V. Exa. me permite? Estamos em sede de liminar, não estamos examinando ainda o mérito do mandado de segurança. Estamos naquilo que os técnicos do direito chamam de cognição sumária.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Mas o núcleo da liminar é a proibição do televisamento, quanto mais...

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Se for denegada a segurança depois, a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá chamar novamente o impetrante e fazer com ele tudo aquilo que V. Exa. acha que pode fazer.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Para concluir, não voto com o Relator. Peço vênia, não dou o referendo. Digo isso, sentido, peço todas as vênias.

Agora, diante dessa notícia de que a liminar do eminente Ministro foi desrespeitada, entendo que esta Casa deve se posicionar no sentido de apurar os fatos e tomar as providências reativas, corretivas, que a gravidade do caso está a exigir. Estamos aqui, graças a Deus, participando desta assentada, com o eminente Procurador-Geral da República a quem também concito para refletir sobre essa última notícia que nos chegou pela balizada voz de V. Exa., Sr. Presidente.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, quanto à questão sobre se se trataria de uma questão *interna corporis* ou não, tenho a impressão de que o eminente Relator já deu a resposta cabal.

Temos aqui uma discussão clara sobre direitos fundamentais e é pacífica e reiterada a jurisprudência desta Corte no sentido de que nesta seara não há, então, invocar a alegada questão política ou a questão *interna corporis*.

Quanto à liberdade, que foi objeto dessa discussão, tenho algumas notas:

“Muito se tem discutido entre nós sobre os limites da liberdade de imprensa e da liberdade artística em relação aos direitos de personalidade, especialmente em relação ao direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem... (lê informativo CONSULEX – 25.10.93 e Revista dos Tribunais n. 5, out/dez 1993, p.16-20 e RIL n. 122, abr/jun, 1994, p.297)... Tem-se, pois, aqui expressa a reserva legal qualificada, que autoriza o estabelecimento de restrição à liberdade de imprensa com vistas a preservar outros direitos individuais, não menos significativos, como os direitos da personalidade em geral.

Essas colocações hão de servir, pelo menos, para mostrar que o tema não pode ser tratado de maneira simples e que nós estamos diante de casos que evocam, como já foi também aqui mencionado, a hipótese de uma colisão de direitos.

Na espécie — eu poderia fazer outras considerações, mas vou me abster, Sr. Presidente, tendo em vista o adiantado da hora — vou lembrar um caso que guarda pequena pertinência com a discussão que estamos a travar no presente momento. Um caso da corte constitucional alemã:

“o chamado “caso Lebach”, de 5 de junho 1973, no qual se discutiu problemática concernente à liberdade de imprensa face aos direitos de personalidade. Cuidava-se de pedido ... (lê “Colisão de Direitos Fundamentais: Liberdade de Expressão e de Comunicação de direito à Honra e à Imagem”)... que identifica o autor de fato delituoso pouco antes da concessão de seu livramento condicional ou mesmo após a sua soltura, ameaça seriamente o seu processo de reintegração social.”

Portanto, Sr. Presidente, isso mostra de forma muito clara — acredito que o precedente guarda pertinência absoluta com a discussão que estamos a travar neste momento, que é possível se fazer nesse juízo sumário de cognição — que é legítima a intervenção do Judiciário no tema e, mais do que isso, parece-me plenamente legítima a decisão tomada pelo Ministro Cezar Peluso

De modo que, também, a referendo.

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie: Senhor Presidente, minha primeira consideração decorre da dificuldade que tenho e gostaria de manifestá-la ao Plenário.

Parece-me que o Poder Judiciário só se manifesta e só se movimenta quando isso seja estritamente necessário. Tivemos notícia, por Vossa Excelência, no curso desta sessão mesmo, de que a ordem emanada do Ministro Relator teria sido descumprida. Diante dessa situação, indago: qual a utilidade do pronunciamento do Colegiado nessas circunstâncias, supondo-se, e é sempre possível supor, que o Colegiado, afinal, não confirme a decisão do eminente Relator. Teria essa circunstância o efeito de eliminar o descumprimento da ordem judicial, que já se verificou? Entendo que não. Por isso mesmo, manifesto, inicialmente, o prejuízo da continuidade do julgamento. Agora, já se manifestaram quatro Colegas, pelo conhecimento e prosseguimento, enfim, da análise do caso. De modo que essa é a minha primeira posição.

Com relação ao mérito, Senhor Presidente, peço todas as vênias ao eminente Relator para dele divergir e conceder, em parte, o pedido que foi aviado pela Casa Legislativa.

Já se disse que se pondera contraposição entre dois direitos de estatura constitucional, ambos válidos, ambos extremamente importantes, no estado democrático: um deles, o direito à informação; o outro, o direito que o convocado pela CPI tem à inviolabilidade da sua própria imagem. Eu tive, o Senhor Relator fez a gentileza de referir, oportunidade, sim, de já deferir pedidos semelhantes, idênticos até, de outros convocados desta mesma CPI da Pirataria. Na ocasião, garanti — era uma senhora a requerente — que ela não fosse assediada indevidamente, mas ressalvei o direito que tem a Casa Legislativa de documentar e de transmitir suas reuniões, quando isso seja da ordem natural dos trabalhos, vale dizer, a menos que a sessão seja daquelas raríssimas em que a Casa delibera em segredo.

Portanto, entendo que se deva resguardar o depoente da indevida exposição, mas disso não pode decorrer que se impeça a regular divulgação dos trabalhos da Casa Parlamentar. Qualquer restrição a acesso ou divulgação pelo canal próprio da Câmara dos Deputados só poderia, assim me parece, ser imposta pelo seu próprio Regimento Interno. É que a sessão é pública, e a ela pode ter acesso qualquer do povo. Estamos em tempos novos, em tempos que o Ministro Carlos Britto bem denomina, tempos de mídia, era da mídia. Hoje, temos uma democracia muito mais participativa devido, exatamente, a esse acesso generalizado da população não só às Casas Legislativas, mas às deliberações desta própria Casa, em razão da divulgação feita pelos canais próprios.

A restrição feita pelo eminente Relator de que esse canal seja ainda um canal fechado é uma questão eminentemente técnica que, ao que estou informada, deverá ser superada brevemente para que os canais abertos também possam transmitir as deliberações das Casas Legislativas e deste Supremo Tribunal.

Portanto, o que vemos hoje é que a sessão da Comissão, que é acessível a qualquer do povo e que as presenças só se limitam, evidentemente, à capacidade física do ambiente, amplia-se mediante essa divulgação que a Casa Legislativa, por sua deliberação, por haver montado um sistema de rádio e teledifusão, quer fazer chegar à população.

O eventual mau comportamento de um ou outro parlamentar, vilipendiando a pessoa de alguém que vem prestar depoimento, há de ter o seu corretivo próprio e há de sofrer, inclusive, a mais severa das censuras, que é a censura do seu próprio eleito-rado.

Apenas para concluir esse raciocínio, entendo que os exemplos que nos foram trazidos do Estado norte-americano não nos servem como parâmetro, porque lá, ao contrário do que aqui ocorre, as Casas Judiciárias não só não deliberam em público, como não permitem a transmissão dos seus julgamentos. Na Suprema Corte americana, sequer notas à mão se podem tomar. Tive, pessoalmente, oportunidade de verificar isso. Ao contrário, nas Casas Legislativas, em todas as correspondentes comissões parlamentares, a divulgação é ampla pela televisão, em canais abertos. E, em determinadas ocasiões, quando a matéria é de grande relevo, o país praticamente se paralisa para ouvir essas inquirições de pessoas. Lembro-me de ter tido a oportunidade de ouvir as inquirições dos representantes da indústria de cigarros quanto aos malefícios do fumo. Essas são necessariamente abertas, e me parece que a sua divulgação deve obedecer aos ditames e ao sentido de conveniência e de oportunidade da Casa Legislativa.

Por isso, com todas as vênias do Relator, não posso pressupor que este ou aquele convocado, seja como testemunha, seja em que qualidade for a convocação do impetrante, venha a ser desrespeitado pelos membros da Comissão.

É assim que voto.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, creio que, quanto à matéria preliminar — tratar-se, ou não, de um ato *interna corporis* —, estamos todos de acordo, porque vinga, em um Estado Democrático de Direito, o primado do Judiciário.

É cláusula contida no rol das garantias constitucionais que não se pode — não vou aludir sequer à lei — retirar do Judiciário o exame de lesão a direito ou o exame de ameaça de lesão a direito. Evidentemente, a legislação é aplicável em todo o território nacional. A soberania é do Brasil, não deste ou daquele Poder.

Na espécie, permito-me dizer que o ato, em si — e vou retroagir porque deveria ter aludido a isso —, perdeu o seu objeto pelo descumprimento — a notícia chegou a Vossa Excelência — pela Casa Legislativa.

Comungo com a Ministra Ellen Gracie no que Sua Excelência aponta a falta total de utilidade e necessidade de o Colegiado reunir-se para referendar o ato do Relator. O ato se mostrou precário e efêmero, o ato se mostrou dirigido a certa sessão da Comissão Parlamentar de Inquérito, e essa sessão, pelo que tive notícia — repito —, mediante a fala de Vossa Excelência, está em pleno curso, se é que ainda não terminou.

Admito que, no caso, na inicial do mandado de segurança, porque este se mostrou preventivo, temos a evocação de ameaça a direito do impetrante e, portanto, abre-se o campo para o pronunciamento do Tribunal.

Senhor Presidente, pelo que percebi, o ato que ora examinamos, do Relator, Ministro Cezar Peluso, afigura-se linear. Não ouvi um dado concreto que pudesse ser imaginado, ligado à atuação dos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, que estivesse a respaldar, em si, o pedido formulado. Não creio que possamos pinçar o que veiculado anteriormente em jornais quanto ao perfil do convocado. Evidentemente, precisamos ter presente o que pode surgir do trabalho desenvolvido pela Comissão Parlamentar de Inquérito. E nesse campo, devo presumir, como também na vida gregária em geral, o que normalmente ocorre, ou seja, uma postura razoável, digna, por parte daqueles que representam, na Comissão Parlamentar de Inquérito, o povo brasileiro.

A rigor, estamos diante — e peço vênia para dizer isso em Plenário — de uma liminar que serviria para toda e qualquer convocação, já que — repito — não temos dados concretos que individualizem a situação do impetrante, a não ser o que publicado, no âmbito da liberdade de informar, da liberdade de expressão, e com os consectários previstos na Carta da República, por grandes jornais. Não foi pela “imprensa marrom”, mas por grandes jornais.

A atuação do Parlamento é aberta, devendo ser acompanhada pela sociedade brasileira. Não consigo imaginar um ato que obstaculize a divulgação da atividade desenvolvida por qualquer Casa Legislativa, muito menos — e já não temos mais em vigor a Portaria 11-B — partindo do próprio Judiciário, ou seja, o Judiciário interferindo na Casa para ditar certas regras. Há um princípio que rege a Administração — gênero — como um grande todo, que é o princípio da publicidade, o princípio da transparência, a pressupor — e é a forma de a sociedade acompanhar os trabalhos — a atuação da imprensa escrita, falada, televisada.

Temos, Senhor Presidente, na Carta da República, dispositivos que, numa visão primeira, podem surgir até em conflito, mas o conflito é aparente. Temos que o inciso IV do artigo 5º da Constituição Federal preceitua ser livre a manifestação de pensamento. Resguarda o artigo 220:

A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

O legislador constituinte de 1988 foi pedagógico e, na esteira, inclusive, da Emenda n. 1 da Constituição Americana, fez inserir parágrafo no artigo 220 da Constituição Federal, revelando que:

§ 1º Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

E, no § 2º desse mesmo artigo, tem-se uma norma linear, que compele à observância, também, pelo Judiciário:

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Dir-se-á que, em jogo, presumindo o excepcional, o teratológico, o extravagante, e não o trato da matéria como deve ser, está a intangibilidade do perfil do convocado, e que, no rol das garantias constitucionais, tem-se a proteção à intimidade.

O conflito, aqui, todavia, é aparente, Presidente. O legislador previu a possibilidade de a imagem ser alcançada e aí dispôs sobre a responsabilidade: a responsabilidade no campo civil e, também, no campo penal. Mais do que isso, Presidente. Se estou diante de um conflito entre o coletivo e o individual, devo homenagear o coletivo. E vejo aqui, como a estampar o coletivo, o interesse da sociedade em geral em acompanhar os trabalhos do Parlamento, os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito. Tivemos, inclusive em tramitação no Senado Federal, um projeto de lei para substituir a Lei n. 5.250/67, e nele — interpretando-se a Carta da República, tirando-se dela a ilação segundo a qual, no conflito entre o coletivo e o individual, há de prevalecer o coletivo — havia dispositivo que proclamava que os conflitos entre a liberdade de informação e os direitos de personalidade — entre eles os relativos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem — seriam resolvidos em favor do interesse público, objetivado pela informação.

A única forma de o cidadão acompanhar — eis o papel insuplantável da imprensa — o que vem sendo feito, em prol de uma mudança de cultura, é mediante a informação. Por isso, a informação é um direito subjetivo político do cidadão. E não podemos,

Presidente, muito menos a partir de simples presunção, não podemos, *a priori*, implementar uma censura e obstaculizar a própria informação. Diria que vivemos novos ares e não devemos ter a mínima saudade do período anterior a 1988. Digo que a época é de luz e não de treva. Presidente, até mesmo considerada uma impossibilidade quase que física de tornar prevacente o pronunciamento judicial, não posso cogitar de bloqueio relativo aos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito. E há bloqueio quando se determina que a imprensa, inclusive o canal de TV da própria Câmara, não terá acesso ao que desenvolvido na Comissão Parlamentar de Inquérito.

Veja, Vossa Excelência, o que está ocorrendo. As nossas decisões se sustentam pela harmonia irrestrita com a Carta da República. A partir do momento em que não ocorre essa harmonia, começa a haver uma resistência democrática, democrático-republicana, à observância do que decidido e veiculado.

Receio, Presidente, o precedente. E receio por isto: porque não temos a consideração de dados concretos ligados em si ao impetrante e verificamos a dificuldade de se impor a decisão proferida, porque, sob a minha óptica, ela discrepa da ordem constitucional em vigor, da liberdade de informação, da liberdade de expressão, da liberdade de veiculação de fatos, prevista na Constituição Federal.

Peço vênua ao Relator. Reconheço que há uma preocupação de Sua Excelência quanto ao perfil individual dos cidadãos em geral — também tenho essa preocupação. No caso concreto, contudo, o interesse não de cada qual dos deputados, o interesse não de cada qual dos jornais ou de cada qual das TVs, mas o interesse da sociedade dita a transparência. E, veja Vossa Excelência, o que publicado anteriormente, quanto ao impetrante, é móvel, inclusive, para que se tenha a divulgação de seu depoimento, para que se esclareça à sociedade a improcedência do que versado nos jornais.

Sr. Presidente, não cumpre à Comissão Parlamentar de Inquérito julgar. A atividade é simplesmente de investigação. Se cumprisse, talvez tivéssemos até uma regra quanto ao prejulgamento, que seria da parte daquele deputado que a preside, e a conseqüente impossibilidade de atuação.

Entre a apatia e o excesso, prefiro conviver com o excesso, que é controlável, mas não pelo silêncio, não pelo cerceio, quanto ao acesso da imprensa, no que desenvolve — repito — atividade em prol não de si própria, mas em prol dos cidadãos, do povo brasileiro. Não imagino, por ato do Judiciário, o fechamento das portas do Parlamento à imprensa.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Não. De onde Vossa Excelência tirou que foi proibido isso, Ministro?

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Sim, Vossa Excelência o fez mediante liminar.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Só televisão, Ministro. Não sabia que imprensa é só televisão.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Pela liminar deferida:

(...) deferi medida liminar para proibir o acesso de câmeras de televisão, gravadores e máquinas fotográficas, de propriedade de particulares ou concessionárias, inclusive as da TV Câmara e TV Senado, nas dependências do recinto em que o ora impetrante será ouvido pelos ilustres membros da CPI e enquanto lá deponha (...)

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Então, Ministro, é só para não expor a imagem. Não é para proibir informação, Ministro.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Será que o povo brasileiro não tem interesse em acompanhar o que vai ser questionado, o que vai ser indagado pelos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito e o que será respondido pelo impetrante?

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Tem até interesse mórbido.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Creio que há interesse, Presidente.

Conversava com o Ministro Carlos Ayres Britto e dizia a Sua Excelência de minha preocupação quanto a esse julgamento, até mesmo em termos de funcionamento das instituições. É um dos julgamentos mais importantes dos últimos tempos.

Sr. Presidente, torno a frisar que, entre o interesse individual e o coletivo, home-nageio o interesse coletivo. E o interesse coletivo reside na informação do que ocorra. Não consigo conceber que se verifique, no âmbito do Parlamento, algo que possa ser isolado e afastado do conhecimento do povo, pouco importando o veículo de comunicação.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, no que toca às questões *interna corporis*, questões que dizem respeito, por exemplo, à interpretação regimental das Casas Legislativas, tais questões, de regra, constituem *interna corporis* não sujeitas ao controle jurisdicional. Isso ficou muito bem exposto no magnífico voto do Ministro Cezar Peluso, Relator.

Todavia, ocorrendo alegação de ofensa a direito, o ato estará sujeito à fiscalização judicial, ao controle jurisdicional. Essa é uma jurisprudência velha do Supremo Tribunal, a partir dos primeiros anos do Supremo Tribunal republicano, com base em votos magníficos de Pedro Lessa que, repetidos hoje, têm a maior atualidade.

Em síntese: se ocorrer alegação de lesão ou ameaça a direito, o juízo ou o Tribunal decidirá, primeiro, se existe o direito alegado; segundo, se houve a lesão. Se existir o direito, e a lesão tiver ocorrido, o Tribunal concederá a tutela jurisdicional. No caso, houve essa alegação, de modo que o eminente Relator fez bem em conhecer do pedido.

Examinemos, agora, se há o direito a ser protegido e se, existindo o direito, é procedente a alegação de lesão ou mesmo ameaça a esse mesmo direito.

A Constituição Federal dispõe no art. 58, § 3º:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal...”

Quero ressaltar que a Constituição confere às comissões parlamentares de inquérito “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias*”. Noutras palavras, a CPI age, pois, como autoridade judicial na investigação, sem poderes para julgar, mas, simplesmente, para investigar. Se assim é, sujeita-se a comissão parlamentar de inquérito às regras a que estão sujeitos os magistrados. Por exemplo — e esta talvez seja a mais importante dessas regras que esta Corte inclusive decidiu no sentido que está sujeita a comissão parlamentar de inquérito — todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e fundamentadas todas as decisões. Já decidimos que as decisões da comissão parlamentar de inquérito, como aquelas que quebram o sigilo bancário, fiscal ou telefônico de pessoas sujeitas a investigação na comissão, devem ser fundamentadas, sob pena de nulidade na forma do que estabelece o art. 93, inciso IX, da Constituição. As comissões estão sujeitas também ao que está posto no próprio inciso IX:

“IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos (...)”.

É dizer, as sessões das comissões parlamentares de inquérito deverão ser públicas também.

Assentemos então, por primeiro, esta premissa. A Constituição acrescenta, também, no mesmo dispositivo que:

“IX - (...) podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes;”

Em certos casos, portanto, se assim o exigir o interesse público, poderá a lei autorizar que certas sessões do Poder Judiciário, assim também da comissão parlamentar de inquérito, autorizar que elas sejam reservadas de forma parcial, porque, diz a Constituição: “*podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes.*”

Na segunda questão que ponho, pergunto: a hipótese que estamos examinando configuraria caso de sessão reservada? Não ouvi aqui a menção a qualquer lei que estabelecesse essa exigência.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Ministro, o art. 792 do Código de Processo Penal, combinado com a lei que rege o inquérito parlamentar.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Tenho como não recebidas pela Constituição de 1988 diversas disposições que estabelecem sessões reservadas.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): É expressa. A lei do inquérito parlamentar é expressa em remeter-se, subsidiariamente, às normas processuais penais.

O art. 792 do Código de Processo Civil dispõe:

“Art. 792. As audiências, sessões e os atos processuais serão, em regra, públicos e se realizarão nas sedes dos juízos e tribunais, com assistência dos escrivães, do secretário, do oficial de justiça que servir de porteiro, em dia e hora certos, ou previamente designados.

§ 1º Se da publicidade da audiência, da sessão ou do ato processual, puder resultar escândalo, inconveniente grave ou perigo de perturbação da ordem,” — aqui uma enumeração exemplificativa — “o juiz, ou o Tribunal, câmara, ou turma, poderá, de ofício ou a requerimento da parte ou do Ministério Público, determinar que o ato seja realizado a portas fechadas, limitando o número de pessoas que possam estar presentes.”

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Grande parte dessas normas mencionadas por Vossa Excelência tenho como não recebidas pela Constituição de 1988. É que esta dispõe, como vimos, que todas as sessões serão públicas.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Mas a sessão não deixou de ser públicas, Excelência.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: O que estou sustentando é que as sessões serão públicas, conforme dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição. Essa disposição, aliás, transporta para o Poder Judiciário o que hoje é princípio constitucional a ser observado pela Administração pública.

Diz o art. 37, *caput*, da Constituição:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

Quer dizer, o princípio da publicidade é expressamente estabelecido para a Administração pública.

No caso, não vejo razão para que a sessão fosse secreta ou mesmo reservada. Ela, no ponto, há de ser mesmo pública. Sendo pública a sessão, poderia haver restrição à informação, à liberdade de informação?

A Constituição, no artigo 5º, inciso IX, é expressa ao estabelecer:

“IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;”

Essa é a regra geral. No que toca à comunicação social, a regra específica posta no art. 220, Capítulo V, da Constituição estabelece:

“Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei contera dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.”

Há quem sustente, por exemplo, que a censura, no ponto, é qualificada. É dizer: ela ocorreria naquelas questões de natureza política, ideológica e artística. Não ocorreria, por exemplo, em se tratando de censura dos bons costumes. Argüem outros, que a regra geral, entretanto, não qualifica a censura. Respondem os primeiros, com bons argumentos, é elementar em hermenêutica que a norma especial afasta a norma geral naquilo que ela está dispondo a respeito da questão específica. Mas não precisamos entrar nesse debate. Podemos afirmar que a Constituição não quer e não deseja a censura, proíbe a censura e quer que os excessos sejam resolvidos, *a posteriori*, nos Tribunais.

É o que está posto no artigo 5º, incisos V, X e XIV:

“V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

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;”

De certa forma, o inciso XIV.

“XIV – é assegurado a todos o excesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Mas, Ministro, de que serve a inviolabilidade constitucional, se a tese é de que o direito pode ser violado e, depois, vamos ver como fica a indenização?

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Ministro, no antigo Tribunal Federal de Recursos, discutíamos essas questões. Na época, infelizmente, era permitida a censura prévia. Quantas vezes, naquele Tribunal, que tive a honra de integrar, mesmo diante daquele dispositivo, sustentei o que ora estou sustentando. Resolvem-se os excessos *a posteriori*. Precisamos de uma legislação realmente mais severa até para tornar realidade a possibilidade de serem coibidos esses excessos. Vejam Vossas Excelências que muitos hoje pensam duas vezes antes de se excederem diante da ação indenizatória por dano moral. Essa é a grande punição aos que atentam contra a honra alheia.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Daqui para a frente, eventualmente, não vão pensar duas vezes para violar direito individual. Faço uma observação: de que censura prévia estamos falando, se o de que se trata é, pura e simplesmente de não permitir que se associe à imagem da pessoa, ou à projeção de sua personalidade, acusação partida de um órgão constitucional que não tem poder para prejulgar ninguém? Que censura prévia há nisso, Ministro? É só para não publicar a fotografia do cidadão como réu já condenado pelo Deputado Medeiros, que disse que, se não pegar aqui, pega como “Al Capone”.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: O Ministro Marco Aurélio, por mais de uma vez, esclareceu.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): É para que não fique conhecido na sociedade até que o Poder Judiciário o condene como “Al Capone” nacional. O Deputado Medeiros já disse que é. E eu sei do rosto dele, porque vi na televisão o tempo inteiro. Dá para conviver com isso, Ministro?

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Acho que não. Muitos de nós, aqui, já fomos vítimas desses excessos irresponsáveis. Tanto que votei aqui e gostosamente fiquei vencido, sozinho, quando sustentei que calúnia, difamação e injúria não fazem parte, não têm nexos com o exercício do mandato parlamentar. Sustentei, fiquei vencido e continuarei sustentando, Sr. Presidente.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Mas de que adianta Vossa Excelência ficar vencido? Não adianta nada.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: É preciso que os Tribunais compreendam isto: não há nexo de causalidade entre difamação, calúnia e injúria com exercício do mandato parlamentar. Para que precisa o parlamentar caluniar? Para que precisa o parlamentar difamar? Para que precisa o parlamentar injuriar? Para quê? Não há necessidade, não há nexo de causalidade com o exercício do mandato. Por exemplo, se esse deputado que Vossa Excelência diz já ter chamado de contrabandista a pessoa que está como testemunha, deveria ser processado por calúnia. Assistiria ao querelado-réu opor a exceção da verdade se tem prova do crime. Acho que assim é que, civilizadamente, teríamos a solução da questão.

Voltamos ao cidadão objeto das nossas cogitações nesta tarde. O Ministro Marco Aurélio esclareceu que a grande imprensa — e é verdade, também li na grande imprensa — noticiou a respeito. Esse deputado, simplesmente, repercute, parece-me, o que a grande imprensa noticiou. O eminente Ministro Carlos Britto tem razão. É hora de esse cidadão, impetrante deste mandado de segurança, esclarecer para a sociedade brasileira que não é verdade o que a imprensa noticiou.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Só para amenizar o debate, quero deixar claro que não estou preocupado com minhas fotografias amanhã, com legenda embaixo, nos jornais. Depois, o meu receio é de que retornemos ao velho faroeste. Põe-se a fotografia na parede, com a legenda: “Procurado pela CPI”.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Essa fotografia já foi publicada em vários jornais. Ele tem essa fotografia nos arquivos dos jornais. Se os jornais estão a injuriá-lo, estão a difamá-lo, estão a caluniá-lo, tem ele ação contra os jornais, ação penal e ação de indenização.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): Excelência, não são os jornais.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: A grande imprensa noticiou.

O Sr. Ministro Cezar Peluso (Relator): A função da imprensa é noticiar mesmo o que os outros dizem. É por isso que não admitimos censura à imprensa. Deixemos que ela publique.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Ora, os excessos poderão ser coibidos. Por que esses veículos de comunicação não são processados? Civilizadamente, todo homem que tem a sua honra atacada tem a obrigação de se dirigir aos Tribunais.

Sr. Presidente, vou pedir vênias ao Ministro Cezar Peluso, cujos votos tenho o costume de respeitar, de admirar, mas, no caso, peço licença a Sua Excelência para não referendar a medida liminar. Penso que é possível e até republicano que o que se passa na sessão da CPI seja transmitido, pela televisão, para que tenha dela conhecimento a sociedade brasileira.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): O caso é de concessão de liminar — que o Relator traz espontaneamente ao referendo do Tribunal — pela qual Sua Excelência, em mandado de segurança, proibiu fosse televisado o depoimento do impetrante perante CPI cujos trabalhos se desenvolvem na Câmara dos Deputados.

A base para o despacho é respeitável. A base empírica desse despacho é a evidência de que o declarante será indagado sobre práticas criminosas, conforme tem antecipado a imprensa.

Que não se trata de questão *interna corporis*, também não tenho a menor dúvida. Honrou-me o eminente Relator, recordando os votos que tenho repetido em vários casos e nos quais tenho situado a minha posição e respeito.

A rigor, nada há de peculiar no que se tem chamado questões *interna corporis* das Casas parlamentares.

No regime brasileiro, o que existe é uma indagação básica: há ou não uma pretensão de direito subjetivo a resolver em relação a atos ou decisões de qualquer dos Poderes da República?

Se há uma pretensão de direito, a decisão sobre ela, positiva ou negativa, é função jurisdicional confiada ao Poder Judiciário, em última instância a esta Casa, que cumpre o seu dever sem invadir a área dos demais Poderes.

Isso se torna mais evidente quando se trata de uma reivindicação de direito partido de um cidadão, de um particular, não sujeito normalmente às regras, ao direito disciplinar das Câmaras Legislativas, e não se cogitando do exercício do seu poder de polícia, que, este sim, pode eventualmente alcançar particulares que estejam nas dependências do Congresso Nacional.

No mérito, vou me restringir ao caso concreto. Não vou tecer loas a uma liberdade absoluta de imprensa e de informação que possa desconsiderar inteiramente os direitos individuais à honra e à imagem. Até porque muito me preocupa no panorama brasileiro — mas não só brasileiro — a multiplicação de programações da televisão absolutamente atentatórias, mais que à honra e à imagem dos indivíduos, à dignidade da pessoa humana. Não quero me comprometer com o absolutismo da liberdade de informação neste campo.

A questão que o caso suscita, e à qual me manterei restrito, é a possibilidade de vedar-se a transmissão, pela televisão, e até pela televisão oficial, da sessão de uma comissão da Câmara dos Deputados, no caso uma comissão parlamentar de inquérito.

E onde a minha perplexidade inicial nesta sessão de hoje se acalmou foi quando aqui se frisou tratar-se de uma sessão pública, de um órgão, de um Colegiado da Câmara dos Deputados, não vejo como, em nosso sistema, impedir sua divulgação.

Creio que, *mutatis mutandis*, o caso recorda e permite a evocação de um julgado do Tribunal, antiqüíssimo, o Habeas Corpus 3.535, de 1914, da lavra do Ministro Oliveira Ribeiro, requerido por Rui Barbosa. Na petição, conforme o resumo de Edgar Costa (*Os Grandes Julgamentos do STF*, volume 1, p. 190), Rui sustentara:

“A publicidade das sessões, pelo uso universal dos corpos legislativos, pressupõe quatro condições, igualmente imprescindíveis à sua existência real: 1ª) a fixação taquigráfica dos debates; 2ª) o livre acesso às galerias, em ambas as câmaras, a todos os cidadãos; 3ª) a autenticação dos debates mediante a sua inserção quotidiana na ata dos trabalhos, estampada no Diário do Congresso; 4ª) a sua livre reprodução pela imprensa.”

Então, fixou o Supremo Tribunal Federal que, dada a imunidade material dos discursos parlamentares, era inviável a proibição de que os divulgasse a imprensa escrita. Hoje, aqui, também, se se trata de uma sessão pública, de um órgão da Câmara dos Deputados. E não vejo como vedar-lhe a transmissão.

Claro, aqui se fala, é manifesto que, como a transmissão de discursos parlamentares, a transmissão de uma sessão de CPI pode trazer imputações e agressões quiçá injustas à honorabilidade do cidadão a ela convocado para depor: são conseqüências inevitáveis da imunidade parlamentar, da inviolabilidade dos discursos parlamentares.

Fala-se que se arrisca o impetrante a ter a sua imagem vinculada a acusações talvez improcedentes, mas não vejo como distinguir a proteção da honra da proteção da imagem, nessas circunstâncias.

Tanto mais que há uma circunstância: afora o problema da imagem pessoal, as acusações, as indagações, as suspeitas contra esse cidadão poderão ser formuladas não só na CPI, mas em Plenário ou em qualquer comissão da Câmara dos Deputados; a sua publicação está imune à responsabilidade penal e civil, à luz da jurisprudência firmada — repito — desde 1914.

Há mais. Este Tribunal — que, por isso, na época também recebeu agressões — protegeu, perante as comissões parlamentares de inquérito, uma garantia fundamental — a de não ser compelido a incriminar-se — sem indagar, sem distinguir se a convocação se fazia formalmente a título de testemunha ou de indiciado.

E salvo engano, neste caso, o impetrante já é titular de uma liminar para, se entender do seu interesse, calar-se. Então, o que se terá transmitido, além da imagem, que é incensurável, serão as palavras de parlamentares, palavras dos membros da CPI, que são, essencialmente, insuscetíveis de censura.

Evocou o eminente Ministro Relator o art. 792, § 1º, do Código de Processo Penal que prevê a possibilidade de se restringir a publicidade de sessões judiciais. Com efeito, depois de o *caput* do art. 792 prescrever a publicidade das audiências, sessões e os atos processuais, dispõe o § 1º:

“Se da publicidade da audiência, da sessão ou do ato processual, puder resultar escândalo, inconveniente grave ou perigo de perturbação da ordem, o juiz, ou o Tribunal, câmara, ou turma, poderá, de ofício ou a requerimento da parte ou do Ministério Público, determinar que o ato seja realizado a portas fechadas, limitando o número de pessoas que possam estar presentes.”

Não discuto, admito, em princípio, que essa disposição seja aplicada às sessões das comissões parlamentares de inquérito, se e quando for o caso. Mas, ao observar a prática mesma dos juízos e tribunais, Brasil afora (e abstraída a publicidade, que é extensão da publicidade das sessões do parlamento), não tenho notícia da aplicação desse dispositivo à instrução de casos de crimes patrimoniais. E é disso que se suspeita e é disso que se cogita na presente comissão parlamentar de inquérito.

Por isso, com o testemunho de meu velho respeito pela figura do eminente Relator e pela seriedade da sua decisão, peço também todas as vênias para negar o referendo.

VOTO (Retificação)

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Sr. Presidente, gostaria de reformular meu voto porque, logo após havê-lo proferido, nos chegou a informação de que a imagem do impetrante já havia sido veiculada pela televisão. Diante desse fato novo, aliando-me ao que sustentou a Ministra Ellen Gracie, penso que a medida realmente perdeu o objeto.

A reformulação do meu voto é nesse sentido.

EXTRATO DA ATA

MS 24.832-MC/DF — Relator: Ministro Cezar Peluso. Impetrante: Law Kin Chong (Advogado: Elcio Scapaticio e outro). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados – CPI da Pirataria.

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, entendeu cabível, a critério do Relator, o referendo da decisão concessiva da liminar em mandado de segurança. No mérito, o Tribunal, por maioria, negou o referendo, vencidos os Ministros Cezar Peluso, Relator, Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, sendo que, os Ministros Ellen Gracie, Marco Aurélio e Joaquim Barbosa entendiam, preliminarmente, prejudicado o pedido de mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Nelson Jobim e, neste julgamento, o Ministro Maurício Corrêa, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Sepúlveda Pertence.

Presidência do Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 18 de março de 2004 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.005 — DF

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Impetrante: Juscelio Nunes Vidal — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI do Banestado

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — Quorum. A observância do quorum previsto regimentalmente para deliberação — maioria absoluta dos membros que integram a comissão — é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de constrição a alcançar terceiro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conceder a segurança, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 7 de outubro de 2004 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Marco Aurélio, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Ao proceder ao exame de concessão de medida cauteladora e deferi-lo, assim resumi a espécie:

Com a inicial de folhas 2 a 12, busca-se demonstrar a insubsistência de ações formalizadas na 73ª reunião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — CPMI do Banestado. Composta a Comissão de trinta e quatro integrantes —

dezessete senadores e dezessete deputados federais —, sustenta-se que, na assentada em que apreciados os requerimentos a envolverem o impetrante — de n. 1.039/04 e 1.040/04 —, fizeram-se presentes apenas dezesseis dos membros, quando indispensável seria contar-se com a maioria absoluta, ou seja, número de componentes da comissão igual ou superior a dezoito. Transcrevem-se precedentes da Corte, sendo o primeiro de minha lavra — Mandado de Segurança n. 24.702 — e o segundo da douda pena do Ministro Celso de Mello — Mandado de Segurança n. 23.669. Assevera-se que a quebra de sigilo das ligações telefônicas originadas do Brasil ou recebidas no Brasil, referentes aos telefones dos Estados Unidos da América n. 212-688-6616 e 212-249-5840, entre 1996 e 2004, alcança ligações efetuadas pelo impetrante na qualidade de advogado, ressaltando-se a circunstância de os telefones serem de empresa a qual presta assistência profissional. São pleiteadas liminares de caráter suspensivo, a resultarem na sustação da eficácia das deliberações tomadas na 73ª reunião da CPMI do Banestado, vedada a reedição dos requerimentos e o implemento de novo crivo. Na hipótese de não-atendimento, requer-se a suspensão dos efeitos quanto aos Requerimentos n. 1.039 e 1.040, de 2004, abstendo-se a autoridade coatora de promover a execução do que decidido, lacrando todos os documentos porventura recebidos até o julgamento final desta ação. Afirma-se que, no Mandado de Segurança n. 24.807, após a concessão de liminar pelo proficiente Ministro Celso de Mello, veio a CPMI a corrigir o defeito. Daí ter-se como necessário vedar a reedição dos requerimentos e deliberações. O pleito final visa a fulminar o que assentado na sessão referida. À inicial juntaram-se os documentos de folhas 13 a 30.

O Ministro Nelson Jobim, ao término das férias coletivas de julho último, consignou inexistir urgência a ditar o exame do pleito de medida acauteladora pela Presidência (folha 32).

Ao processo vieram informações do Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Banestado — Senador Antero Paes de Barros —, segundo as quais:

a) o impetrante não possui legitimidade para questionar a quebra do sigilo telefônico da empresa Beacon Hill;

b) o impetrante não comprovou a existência de relação jurídica ou mandato entre si e a empresa referida;

c) é de real importância identificar os aparelhos em que iniciadas e recebidas ligações dessa empresa;

d) se o impetrante confessa que iniciou e recebeu ligações dessa empresa, não há qualquer motivo que impeça identificar outros terminais telefônicos de pessoas e empresas;

e) o telefone n. 2122495840, nos Estados Unidos, não pertence à empresa Beacon Hill, mas está instalado em luxuosa residência de condomínio em Nova Iorque, onde reside o suspeito de ser o maior doleiro brasileiro;

f) o impetrante já foi anteriormente convocado, havendo prestado depoimento na 46ª reunião da Comissão, realizada em 10 de novembro de 2003, no Rio de Janeiro, razão pela qual não procede o insurgimento contra o Requerimento n. 1.040/04.

A Procuradoria-Geral da República emitiu o parecer de folhas 54 a 57, que se encontra assim sintetizado:

Mandado de segurança. Ato da CPMI do Banestado. Requerimentos que teriam sido aprovados sem a participação da maioria absoluta dos membros da comissão. Suposta violação ao princípio da colegialidade. Outro argumento

fixa-se na idéia de que os dados a serem colhidos de *Beacon Hill* estão protegidos pelo sigilo cliente-advogado, pois os dados telefônicos do impetrante — advogado da empresa — estariam entre os demais a serem apurados. O documento que atestaria o quorum da sessão é explicitamente incompleto, pois menciona membro que interveio nos trabalhos, mas que, inicialmente, não estava arrolado na ata como presente. Aspecto que torna pouco confiável a conclusão de que a aprovação dos requerimentos tenha infringido o princípio em questão. Os fatos tornam-se controversos, desnaturando o necessário direito líquido e certo. A preservação do sigilo profissional é de interesse da empresa, e por ela deve ser pleiteado.

Parecer pelo indeferimento do *writ*.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): **Da Ilegitimidade do Impetrante.**

Observe-se que o impetrante pleiteia a preservação de direito próprio, ou seja, o sigilo profissional. Consta, no processo, documento a comprovar ser ele advogado e representante da empresa Beacon Hill no Brasil — Requerimento n. 1.040/04, do deputado José Mentor (folha 30). Corroborando a assertiva quanto à manutenção de contato, conta telefônica de aparelho de uso do impetrante revela ligação para um dos aparelhos mencionados na inicial (folha 28). Em síntese, o impetrante defende a intangibilidade das ligações telefônicas que haja efetuado para a respectiva cliente e, ao fazê-lo, atua em campo pertinente, em nome próprio, como assegurado constitucionalmente, presente o sigilo profissional. Rejeito a preliminar.

No tocante à precariedade da demonstração do não-atendimento do quorum, é sintomático que, nas informações, não se tenha afirmado o contrário do que consignado na inicial. As informações mostraram-se silentes sobre o desrespeito ao quorum — confira-se às folhas 46 e 47. Há mais: o impetrante procedeu à juntada da ata da 73ª reunião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, e nela não figuram os nomes de parlamentares em número suficiente a dizer-se atendido o quorum. Prevalece a documentação formalizada e não simples suposição de que outros integrantes estariam lá. Registrou-se a presença de dezesseis parlamentares, quando o indispensável seria contar-se com dezoito parlamentares. Assim, ainda que se pudesse considerar haver utilizado da palavra o senador José Jorge, não seria alcançada a maioria absoluta — metade mais um dos integrantes —, exigida regimentalmente. Valho-me do que tive oportunidade de assentar ao deferir a medida acauteladora:

A segurança jurídica pressupõe respeito irrestrito às normas de regência dos atos, sejam praticados no âmbito da Administração Pública — gênero —, seja no âmbito privado. Eis aspecto que qualifica o Estado como Democrático de Direito, que qualifica a sociedade como avançada culturalmente. Sem que se tenha a observação irrestrita das regras estabelecidas, a babel ocorrerá e, então, prevalecerá a lei dos mais fortes. Conforme revelado à folha 22, mediante documento extraído do sítio eletrônico do Senado Federal, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Banestado é integrada por dezessete senadores titulares e dezessete senadores suplentes e, revelando-a mista, tem-se a participação de dezessete deputados titulares e dezessete deputados suplentes. Pois bem, mesmo assim, na Casa das Leis, procedeu-se a reunião sem que se respeitasse o *quorum* próprio, ou seja, deliberou-se sem a maioria absoluta. Confira-se com o registro de presença constante da ata que se encontra à folha 19. A relevância do que articulado na inicial, à luz do princípio caro que é o da colegialidade, salta aos olhos. Cumpre delimitar, então, o alcance da inicial. Presente o interes-

se de agir, entendendo adequado o deferimento do pedido quanto aos Requerimentos n. 1.039 e 1.040, sendo que o primeiro envolve indiretamente, tendo em vista ligações telefônicas entre advogado e cliente, o impetrante, e o segundo diz com a convocação do impetrante para depoimento. Descabe obstaculizar, ante os parâmetros desta impetração, a tomada de providências pela CPMI, visando à correção de rumos. Vislumbro a inicial como a revelar, em face dos pedidos, causa de pedir única, ou seja, a deficiência do *quorum* relativo às deliberações e, por isso mesmo, não há como ir adiante.

Concedo a ordem para tornar insubsistente a aprovação dos Requerimentos n. 1.039 e 1.040 de 2004, apreciados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — Banestado na 73ª reunião, realizada em 25 de maio de 2004.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, vou ler um trecho do parecer do Ministério Público que me impressionou muito, sobre o núcleo dessa questão.

Diz o Ministério Público Federal pelo punho do Procurador-Geral da República, Professor Claudio Fonteles:

“Sobre o sigilo que marcariam os dados de *Beacon Hill*, a suposta prerrogativa cabe à investigada.” — ou seja, a própria empresa— “Somente ela poderia pleitear em juízo a preservação de seu direito. O sigilo entre cliente e advogado, instituto que, ao que parece, nem mesmo seria invocável na hipótese, é uma prerrogativa que é dada ao contratante, não ao causídico. Pleitear sua preservação é de interesse única e exclusivamente da empresa. Sabidamente, é vedado ao impetrante buscar a satisfação de direito alheio. Note-se, ainda, que não há demonstração de que o impetrante mantivesse com a empresa uma relação marcada pelo sigilo. O simples fato de ser procurador judicial de alguém não importa, de imediato, a completa e irrestrita marcação de seus contatos como resguardados pelo sigilo. Somente os tópicos marcados pela relação profissional, e estritamente vinculada a área do direito, são abarcadas. O fato de ser advogado e de nutrir laços com a empresa não representa, por si só, a imunidade irrestrita de seus contatos. Seria preciso estar demarcada a relação de profissional do direito com seu cliente, aspecto que, contudo, não se encontra nos autos.”

Antes, o Ministério Público já colocara em dúvida a posição do impetrante de exclusivo profissional, de exclusivo advogado da empresa, como se ele também pudesse manter com a empresa uma relação ultra, como se fosse um representante da própria empresa. Isso me deixou um pouco perplexo no equacionamento jurídico da causa.

O eminente Relator vence a preliminar, supera a preliminar de ilegitimidade de parte, e eu o acompanho nesse caso.

No mérito, porém, entendo que o sigilo profissional, em rigor, não está em jogo nessa questão.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Não conheço a conversa telefônica mantida com a empresa pelo advogado.

O Sr. Ministro Carlos Britto: E quanto à falta de *quorum* para deliberar?

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Pois é, fica extremo de dúvidas que deliberaram sem a maioria absoluta.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Então, estamos destacando, votando logo essa questão?

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Porque assentada a legitimidade, tem que se aceitar a idéia de julgamento de mérito.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Sim, é o mérito da impetração.

Não fui ao problema do sigilo, em si. Apontei que ele estaria, sim, defendendo direito próprio, o direito de manter contato, de início — por isso concluí pela legitimidade —, sem interferências, com a própria cliente. Ele comprovou que, realmente, é constituído dela.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Essa comprovação está nos autos, não é? É incontroversa?

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Sim, é incontroverso também o uso do aparelho que é da titularidade dele, impetrante, na conta do telefone a ser pesquisada, ou seja, a comunicação telefônica entre eles.

O Sr. Ministro Carlos Britto: O Ministério Público diz que esses fatos são controvertidos, mas Vossa Excelência, no seu relato, está fazendo essa assertiva, e vou acompanhá-lo.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, nesse caso concreto, acompanho o voto do Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, também acompanho o voto do Ministro Relator, tendo em vista o caso concreto.

EXTRATO DA ATA

MS 25.005/DF — Relator: Ministro Marco Aurélio. Impetrante: Juscelio Nunes Vidal. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI do Banestado

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Nelson Jobim, Presidente, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ellen Gracie e Joaquim Barbosa. Presidiu o julgamento o Ministro Sepúlveda Pertence.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Eros Grau. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza.

Brasília, 7 de outubro de 2004 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

MANDADO DE SEGURANÇA 25.668— DF

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Impetrante: Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros Ltda. — Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios

Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico — Ausência de indicação de fatos concretos — Fundamentação genérica — Inadmissibilidade — Controle jurisdicional — Possibilidade — Conseqüente invalidação do ato de “disclosure” —

Inocorrência, em tal hipótese, de transgressão ao postulado da separação de Poderes — Mandado de segurança deferido.

A quebra de sigilo — que se apóia em fundamentos genéricos e que não indica fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação — constitui ato eivado de nulidade.

— *A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina.*

O controle jurisdicional de abusos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes.

— *O Supremo Tribunal Federal, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, neutralizando, desse modo, abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República.*

O regular exercício da função jurisdicional, nesse contexto, porque vocacionado a fazer prevalecer a autoridade da Constituição, não transgide o princípio da separação de Poderes. Doutrina. Precedentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Ministra Ellen Gracie.

Brasília, 23 de março de 2006 — Nelson Jobim, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: O eminente Procurador-Geral da República, **Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza**, ao manifestar-se nestes autos, assim resumiu e apreciou a presente impetração (fl. 397/401):

“Mandado de segurança. Suposta supressão de direitos do impetrante por Comissão Parlamentar de Inquérito. Quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico. Alegada nulidade do ato coator, por ausência de fundamentação. Inexistência, na hipótese, de adequado lastro para a decisão. Envolvimento de empresas do mesmo grupo econômico. Investigação no IRB-Brasil. Atividade de resseguro. Negociações postas em suspeita por sindicância interna. Atuação de empresa do grupo que lida, com exclusividade, no mercado de resseguro. Quebra dos dados também da entidade que se dedica apenas a seguros, de natureza mais usual. Não se indica na decisão evidência de envolvimento, até o instante, da impetrante na condução dos negócios da empresa de resseguro. Caráter excepcional da ordem de quebra de sigilos a exigir uma mínima fundamentação.

Parecer *pela concessão* da ordem.

1. *Cuida-se* de mandado de segurança impetrado por Alexander Forbes Brasil Corretora Ltda. em que é impugnado ato da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios.

2. *A impetrante* abre suas alegações informando que a referida Comissão Parlamentar, reunida em sessão, aprovou requerimento que resultou na quebra de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico. Contudo, a justificar o pedido de decretação da nulidade dessa decisão, alega que houve equívoco na condução dos trabalhos de investigação. Nesse sentido, e enfocando a vertente que apura denúncias de irregularidades no IRB–Brasil RE, a impetração anuncia que, apesar de compor o mesmo grupo econômico que detém o controle da empresa *Alexander Forbes Resseguros*, não guarda ela nenhuma relação direta com a operação de resseguros. Expõe que ‘(...) Alexander Forbes Corretora, conjuntamente com a Alexander Forbes Resseguros, são subsidiárias da *Alexander Forbes Group* e operam em segmentos de mercado absolutamente distintos no Brasil’ — fl. 4. Partindo dessa distinção, a impetrante argumenta que os esforços de investigação da CPMI estão mal direcionados — chega-se a mencionar possível equívoco dos parlamentares em face da similitude de nomenclaturas —, bastando para tanto considerar que suas atividades não teriam qualquer relação com as operações efetuadas pelo IRB – Brasil Resseguros S/A. A decisão se constituiria em ato de arbítrio, portanto, pois sem fundamento idôneo a justificar o afastamento dos sigilos dos dados da impetrante, de regra resguardados pela ordem constitucional.

3. *Aportando* ao Supremo Tribunal Federal, de pronto foi examinado o pedido de cautela. *Restou deferido* no despacho de fl. 213-218, *considerando-se*, naquele instante, *que não estariam devidamente relacionados* os fatos concretos e precisos que indicariam a necessidade da excepcional diligência.

4. *Requisitadas* informações à autoridade indicada coatora, estão juntadas às fl. 265-273.

5. *Nesse estado* chegam os autos à Procuradoria-Geral da República.

6. *Não se pode obscurecer* os contornos fáticos que tracejam a questão trazida nos autos. *É objeto de investigação* pelas autoridades públicas competentes o funcionamento do Instituto de Resseguros do Brasil — IRB Brasil Resseguros S/A. Sindicância interna, trazida inclusive por cópia pela impetrante — fls. 52-104 —, evidencia o favorecimento indevido de três corretoras de resseguros: Acordia/Assurê, Cooper Gay e Alexander Forbes.

7. *Em termos singelos*, a referida sindicância identifica procedimentos que escapam às práticas assentadas, *em aparente benefício* das citadas empresas, *agraciadas* com nomeações generosas em distribuições de riscos entre as corretoras integrantes do mercado de retrocessão. *Dirigentes do IRB*, ao arripio das negociações passadas e aos anseios explicitados pelos segurados, *fizeram uso do monopólio* detido na atividade de resseguro *para indicar*, sem evidência de respaldo técnico e econômico necessário, *certas corretoras* para determinados negócios. *Está dito* no relatório da Comissão de Sindicância – fl. 75:

‘No caso da corretagem de resseguro (...) há um ingrediente que não pode ser menosprezado: é o IRB-Brasil RE que, com sua potestade de indicar o ‘broker’, determina qual (is) agente (s) irá (ão) participar de um determinado negócio.

Mesmo em tal Mercado, altamente dirigido, o surgimento de novos ‘broker’s’ com conquista de parcela significativa da totalidade dos

negócios não seria de se estranhar se a indicação pelo IRB–Brasil Re seguisse uma lógica razoável, baseada em critérios objetivos e legítimos.

O que se viu, todavia, é que as indicações eram precedidas de despachos desprovidos de fundamentação, o que inculca que os atributos específicos das eleitas não eram, a princípio, levados em conta. (ênfases acrescidas.)

8. *O relatório expressa o estranhamento de se terem prestigiado corretoras de pouco tempo no mercado, desde logo incumbidas das corretagens em pé de igualdade com outros agentes. Haveria indícios de orquestração de manobras para o favorecimento de algumas entidades, dentre elas Alexander Forbes, que, especificamente, teria recebido indicação para corretagem de resseguros para Tam Linhas Aéreas — fls. 76-78 — e Usiminas — fl. 79.*

9. *As considerações traçadas no relatório são consistentes, e demandarão exame detido nas esferas apropriadas. Fato é que há envolvimento da empresa Alexander Forbes em negociações realizada sob o comando do IRB sob investigação.*

10. *A distinção que nos traz a impetrante diz, contudo, sob uma nuance: há duas sociedades distintas, uma corretora de seguros, outra especializada no mercado de resseguro, ainda que ambas integrem grupo econômico. Essa ilação não pode ser tomada em termos simplistas. A autonomia societária de cada uma das entidades não representa imediato isolamento de comando. Nem evidencia a completa isenção de Alexander Forbes Corretora nos negócios de Alexander Forbes Resseguros.*

11. *Veja-se, nessa linha, os dados que nos são comunicados pelo Ministério da Fazenda, por sua Secretaria de Acompanhamento Econômico, quando se levou a exame naquela esfera o ato de concentração das empresas Alexander Forbes 10200 Ltda. e RE Participações e Consultoria Ltda., com o qual se instituiu a joint venture que resultou na constituição de Alexander Forbes Resseguros do Brasil Ltda.*

12. *Merece destaque que Alexander Forbes 10200, sociedade constituída de acordo com as leis inglesas — fl. 37 —, é possivelmente a controladora de Alexander Forbes Resseguros (detém 50,1% de participação do capital social), como é também, comprovadamente, a sócia largamente preponderante na avaliação do capital social de Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros, possuindo 15.499.996 (quinze milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e seis) quotas, contra apenas 4 (quatro) dos outros três sócios — fl. 39.*

13. *Ou seja, o centro de comando das operações e decisões societárias do grupo no Brasil — a matriz é sediada na África do Sul — não deixa de ser o constituído por Alexander Forbes 10200.*

14. *Tudo isso é dito para demonstrar que não se pode afastar de pronto a corretora de toda e qualquer atuação da empresa de resseguro que compõe o grupo Alexander Forbes. As investigações levadas a cabo sobre o IRB podem desaguar numa análise mais apurada também da corretora do grupo, sem dúvida.*

15. *Mas tais observações não são fortes o suficiente para afastar as razões centrais deduzidas na peça inicial.*

16. *É fato incontestável a deficiência do requerimento de quebra de sigilo, faltando-lhe mínima fundamentação. Refere-se, de forma simplificada, a*

suposto envolvimento da Corretora Alexander Forbes do Brasil no caso de possível favorecimento de *brokers* — fl. 115 —, em referência clara à investigação realizada sobre a condução do IRB. Do que se tem notícia, contudo, é do dito envolvimento da A. F. Resseguro. *Não se aponta*, de maneira concreta, *qualquer passo ou conduta* que pudesse ligar a corretora, ora impetrante, à condução da empresa de resseguro. Movimento inicial deveria ser endereçado à esta entidade, para, após as devidas avaliações do quadro instalado no caso em apreço, volver-se a investigação à corretora. Tenha-se viva a idéia de que os sigilos da entidade de resseguro foram também requeridos — fl. 118. *Em síntese*, o requerimento de quebra *não indica mínimos elementos* que pudessem envolver a impetrante nos negócios tomados pela Alexander Forbes Resseguro.

17. *No mesmo sentido*, veja-se que as informações são extremamente genéricas, *sem tomar o cuidado* de identificar uma possível situação que exigisse a quebra dos sigilos da impetrante. *Poderiam* ter desenhado um lastro fático como o acima ilustrado, dando conta do entroncamento das empresas envolvidas, *mas*, contudo, *o que se tem é uma decisão singela*, sem maiores expressões. *A autoridade pública*, portanto, *deixou de fundamentar seu ato*, em ofensa a direito da impetrante, *que há de ser resguardada* contra abuso no manejo de instrumento tão contundente.

18. *Em desfecho*, a concessão da ordem parece se impor, *mas*, diga-se, *em face da deficiência da fundamentação do pronunciamento da CPMI*, o que não representa, no outro vértice, a isenção plena da impetrante aos poderes de investigação, pois a conformação societária das empresas envolvidas (corretora e entidade de resseguro) enseja o controle de ambas por uma única sociedade, circunstância que as aproxima em demasia.

19. *Ante exposto*, o Ministério Público Federal *opina pela concessão da ordem.*” (Grifei)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Entendo assistir plena razão** ao eminente Procurador-Geral da República, **eis que** a decisão do órgão parlamentar ora apontado como coator, **que decretou** a quebra de sigilo dos registros bancários, fiscais e telefônicos da impetrante, **não se reveste da necessária fundamentação legitimadora** dessa medida excepcional **questionada** na presente sede mandamental.

A empresa impetrante, **ao postular** a invalidação da deliberação em causa, **alega** que a CPMI dos Correios — **ao assim proceder** — **transgrediu** o ordenamento positivo, **lesando** garantias de índole constitucional, **notadamente** aquela que tem por suporte a cláusula do “*due process of law*” (CF, art. 5º, LV).

Sustenta-se, ainda, **na presente impetração**, que o ato ora impugnado **reveste-se** de insuperáveis vícios **que lhe infirmam** a validade jurídico-constitucional, **eis que** — segundo **alega** a impetrante — **a mencionada decisão** da CPMI dos Correios **(a) foi proferida** “*em face de terceiro que não possui nenhuma relação com o IRB*”, **(b) emanou de** “*Poder incompetente, porquanto tal competência é exclusiva do Judiciário*” e **(c) apresenta-se desprovida** “*de fundamentação, em arrepio ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal*” (fl. 26).

Tal como corretamente assinalou o eminente Procurador-Geral da República, em seu douto parecer, **tem razão** a ora impetrante **no ponto em que sustenta**, com inteira procedência, **a nulidade do ato** que lhe ordenou a quebra de sigilo. **É que a deliberação estatal impugnada** pela impetrante **não se apóia** em fundamentação suficiente e idônea,

apta a legitimar a adoção, **pela Comissão Parlamentar de Inquérito** ora apontada como coatora, **de medida** que se mostra impregnada de caráter **tão** extraordinário, **como** o é a que resulta **da quebra de sigilo bancário**, fiscal e telefônico.

Essa circunstância que venho de referir, **bastante** por si mesma, **revela-se suficiente para ensejar**, por si só, **independentemente** do exame **das demais** alegações deduzidas pela ora impetrante, **a invalidação** do ato de quebra **emanado** da CPMI dos Correios.

Na realidade, Senhor Presidente, **a análise do pleito mandamental em questão** (fl. 02/27), de um lado, **e o exame das razões** que motivaram a decretação da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante (fl. 115), de outro, **demonstram a evidente falta de fundamentação** subjacente à efetivação, no caso, da medida excepcional da *disclosure*.

Reconheço, por isso mesmo, que o ato ora apontado como coator, **ante a clara ausência** de motivação de que se ressentente, **não se ajusta aos padrões mínimos** fixados pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte.

Para se constatar esse *déficit* de fundamentação, **suficiente para comprometer** a própria validade do ato de quebra de sigilo, **basta ler a justificção** que a CPMI dos Correios **adotou** para viabilizar **o acesso** aos registros bancários, fiscais e telefônicos da empresa ora impetrante, **assim a ela se referindo** (fl. 115):

“Por estar envolvida, direta ou indiretamente, no caso de possível favorecimento a Brokers, conforme Relatório Preliminar n. 1 CPMI dos Correios – Subrelatoria do IRB.” (Grifei)

O **exame** dessa fundamentação — que é genérica e insuficiente — **permite reconhecer**, na deliberação **que nela** se apoiou, uma **evidente** transgressão ao mandamento constitucional que impõe, aos atos de *disclosure*, **a necessária observância**, por parte **de qualquer** órgão estatal (**como uma CPI**, p. ex.), **do dever de motivar** a adoção de medida **tão extraordinária** como a que ora se impugna **nesta** sede mandamental.

É preciso advertir que a quebra de sigilo **não se pode converter** em instrumento de devassa **indiscriminada** dos dados — bancários, fiscais **e/ou** telefônicos — **postos** sob a esfera de proteção da cláusula constitucional **que resguarda** a intimidade, **inclusive** aquela de caráter financeiro, **que se mostra inerente** às pessoas em geral.

Não se pode desconsiderar, no exame dessa questão, **que a cláusula de sigilo** que protege os registros bancários, fiscais e telefônicos **reflete** uma expressiva **projeção** da garantia fundamental da intimidade — **da intimidade financeira** das pessoas, em particular —, **que não deve** ser exposta, **enquanto** valor constitucional que é (**Vânia Siciliano Aieta**, “**A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental**”, pp. 143/147, 1999, Lumen Juris), a intervenções estatais **ou** a intrusões do Poder Público, **quando desvestidas** de causa provável **ou destituídas** de base jurídica idônea.

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, **que a norma constitucional que outorga** “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (**CF**, art. 58, § 3º) traz, **quanto a esta**, o reconhecimento da necessidade de que **os seus poderes somente** devam ser exercidos **de maneira compatível** com a natureza do regime **e com respeito** (indeclinável) aos princípios consagrados na Constituição da República.

A deliberação parlamentar questionada **nesta** sede mandamental, contudo — **ao aprovar o Requerimento n. 1219/2005** (fls. 115 e 283) —, apoiou-se em genérica formulação desvestida de qualquer fundamentação idônea, **incidindo**, por tal específica razão, **na censura** que esta Suprema Corte **proclamou** em situações assemelhadas, **com**

apoio em precedentes firmados por seu E. Plenário, **como resulta claro** de julgamento consubstanciado em acórdão assim ementado:

“Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo — Ausência de indicação concreta de causa provável — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança concedido.

A quebra de sigilo não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da intimidade.

— **A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta.**

A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa — quando ausente a hipótese configuradora de causa provável — revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado — não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos — o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos.”

(RTJ 182/560, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Cumprе rememorar, bem por isso, neste ponto, Senhor Presidente, a advertência desta Suprema Corte, cujo magistério jurisprudencial, ao interpretar o alcance da norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República, reconhece assistir, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, o poder de decretar, “ex auctoritate propria”, a quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, desde que o faça, no entanto, em ato adequadamente fundamentado, do qual conste a necessária referência a fatos concretos que justifiquem a configuração, “hic et nunc”, de causa provável (sequer indicada na espécie em exame), apta a legitimar a medida excepcional da “disclosure” (RTJ 173/805, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 174/844, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — RTJ 177/229, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 178/263, Rel. Min. Sepúlveda Pertence — MS 23.619/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, v.g.):

“Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo — Inocorrência de fundamentação — Ausência de indicação de fatos concretos referentes à pessoa investigada — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança deferido.

A quebra do sigilo, por ato de Comissão Parlamentar de Inquérito, deve ser necessariamente fundamentada, sob pena de invalidade.

— **A Comissão Parlamentar de Inquérito — que dispõe de competência constitucional para ordenar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico das pessoas sob investigação do Poder Legislativo — somente poderá praticar tal ato, que se reveste de gravíssimas conseqüências, se justificar, de modo adequado, e sempre mediante indicação concreta de fatos específicos, a necessidade de adoção dessa medida excepcional. Precedentes.**

A quebra de sigilo — que se apóia em fundamentos genéricos e que não indica fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação — constitui ato eivado de nulidade.

— A **quebra** do sigilo **inerente** aos registros bancários, fiscais e telefônicos, **por traduzir** medida de caráter excepcional, **revela-se incompatível** com o texto da Constituição, **quando fundada** em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em **formulações genéricas**, muitas vezes **padronizadas**, que **não veiculam** a necessária e específica indicação da **causa provável**, que constitui **pressuposto de legitimação** essencial para a válida ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade **a todos garantida** pela Carta Política.” (MS 23.964/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Esse entendimento, Senhor Presidente — **que encontra apoio em autorizado magistério doutrinário** (Uadi Lammêgo Bulos, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, pp. 253/257, item n. 2, 2001, Saraiva; Odacir Klein, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, pp. 67/68, 1999, Fabris Editor; Alexandre Issa Kimura, “CPI — Teoria e Prática”, pp. 73/81, item n. 3.6, 2001, Ed. Juarez de Oliveira; Alexandre de Moraes, “Direito Constitucional”, p. 387, item n. 2.5.1, 18ª ed., 2005, Atlas; Ovídio Rocha Barros Sandoval, “CPI ao Pé da Letra”, pp. 131/134, item n. 90, 2001, Millennium; Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, “Comissões Parlamentares de Inquérito — Poderes de Investigação”, p. 73, item n. 2, e pp. 123/126, item n. 7, 2001, Juarez de Oliveira, v.g.) —, **repele deliberações** de Comissões Parlamentares de Inquérito, que, **cingindo-se** a meras presunções, **ou** a referências destituídas “*do mínimo necessário de suporte informativo*”, **ou**, ainda, a afirmações vagas e genéricas, **nestas fundamentam**, mesmo assim, **a medida extraordinária** da quebra de sigilo, **em claro desrespeito** ao modelo institucional de poderes limitados e ao sistema de garantias subjetivas estabelecidos no estatuto constitucional (MS 23.668/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti).

Cabe registrar, neste ponto, Senhor Presidente, uma última observação. **Refiro-me** ao fato de que a presente decisão — **precisamente por fazer prevalecer**, na espécie, **uma garantia constitucional desrespeitada pela CPI em questão** — **não pode ser qualificada** como um ato de indevida interferência na esfera orgânica do Poder Legislativo.

É que a função de investigar **não** pode resumir-se a uma sucessão de abusos **nem** deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos **ou** que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. **O inquérito parlamentar**, por isso mesmo, **não pode transformar-se** em instrumento de prepotência **nem converter-se** em meio de transgressão ao regime da lei.

Os fins **não** justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos **que não podem nem devem** ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes **ou** pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, **quando investigam** (como na espécie), processam **ou** julgam, **não estão exonerados** do dever de respeitar os **estritos limites** da lei e da Constituição, **por mais graves** que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal.

Não se diga, por isso mesmo, **na perspectiva** do caso em exame, **que a atuação** do Poder Judiciário, **nas hipóteses** de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, **configuraria** intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais **no âmbito de atuação** do Poder Legislativo.

Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo **não** traduzem **nem** configuram situação de conflito institucional, **especialmente** porque, **acima** de qualquer dissídio, **situa-se a autoridade** da Constituição e das leis da República.

Isso significa, na fórmula política do regime democrático, **que nenhum** dos Poderes da República **está acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado — **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou** no Poder Legislativo — **é imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial — que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis — não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em unânime decisão:

“O controle jurisdicional de abusos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes.

— A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode constituir nem qualificar-se** como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, **por parte** de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

— **O Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais e **para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições **que lhe conferiu a própria Carta da República.**

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não transgredir** o princípio da separação de Poderes.

Desse modo, **não se revela lícito afirmar**, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República.”
(RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. Celso de Mello)

Esse entendimento, Senhor Presidente, **tem sido por mim observado** em diversos julgamentos **que proferi** nesta Suprema Corte e **nos quais** tenho sempre enfatizado **que a restauração**, em sede judicial, de direitos e garantias constitucionais **lesados** por uma CPI **não traduz** situação configuradora de ofensa ao princípio da divisão funcional do poder, **como resulta claro** da seguinte (e recente) decisão, **que está assim ementada:**

“(…) O postulado da separação de Poderes e a legitimidade constitucional do controle, pelo Judiciário, das funções investigatórias das CPIs, se e quando exercidas de modo abusivo. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. (...)”

(HC 88.015-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, in *Informativo/STF* n. 416/2006)

É imperioso destacar, ainda, Senhor Presidente, **no contexto** destas considerações finais, **que a exigência de respeito** aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional **não frustra nem impede** o exercício pleno, **por qualquer CPI**, dos poderes investigatórios de que se acha investida.

A observância dos direitos e garantias constitui fator de legitimação da atividade estatal. **Esse dever de obediência** ao regime da lei **se impõe a todos** — magistrados, administradores e legisladores.

O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não há lugar para o poder absoluto.**

Ainda que em seu próprio domínio institucional, portanto, **nenhum órgão estatal** — como uma Comissão Parlamentar de Inquérito, p. ex. — **pode**, legitimamente, **pretender-se superior ou supor-se fora do alcance da autoridade suprema** da Constituição Federal e das leis da República.

O respeito efetivo pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgadas pela ordem jurídica aos cidadãos em geral **representa**, no contexto de nossa experiência institucional, **o sinal mais expressivo e o indício mais veemente** de que se **consolidou**, em nosso País, de maneira real, **o quadro democrático** delineado na Constituição da República.

A separação de Poderes — consideradas as circunstâncias históricas **que justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional — **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado a frustrar a **resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou a inviabilizar a oposição** a qualquer tentativa de comprometer, **sem justa causa, o exercício**, pela pessoa **que sofre** a investigação, **do seu direito de requerer** a tutela jurisdicional **contra abusos** que possam ser cometidos pelas instituições do Estado, **não importando se vinculadas à estrutura do Poder Legislativo** (como na espécie), do Poder Executivo **ou** do Poder Judiciário.

A investigação parlamentar, judicial **ou** administrativa de **qualquer** fato determinado, **por mais grave** que ele possa ser, **não prescinde** do respeito incondicional e necessário, **por parte** do órgão público dela incumbido, **das normas**, que, **instituídas** pelo ordenamento jurídico, **visam a equacionar**, no contexto do sistema constitucional, **a situação de contínua tensão dialética** que deriva do antagonismo histórico **entre** o poder do Estado (que **jamais** deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que **não** poderão impor-se de forma absoluta).

É, portanto, **com apoio na Constituição e nas leis** — e **não na busca pragmática de resultados** — **que se deverá promover a solução do justo equilíbrio** entre as **relações de tensão** que emergem do estado de permanente conflito **entre** o princípio da autoridade, de um lado, e o valor da liberdade e dos demais direitos e garantias fundamentais, de outro.

O que simplesmente se revela intolerável — e **não tem sentido, por divorciar-se** dos padrões ordinários de submissão à *rule of law* — é a insinuação, **de todo paradoxal, contraditória e inaceitável**, de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis **configuraria fator ou elemento de frustração** da eficácia da investigação estatal.

É tempo de concluir este voto, Senhor Presidente. **E**, ao fazê-lo, **consideradas** as razões mencionadas, **tenho por inteiramente acolhível** a pretensão mandamental deduzida pela empresa impetrante, **por reconhecer que a fundamentação** do ato de quebra de sigilo em causa **revela-se** genérica, insuficiente e, por isso mesmo, **incompatível** com os padrões firmados pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte.

Sendo assim, pelas razões expostas, e **acolhendo**, ainda, o douto parecer do eminente Procurador-Geral da República (fl. 397/401), **defiro o pedido** formulado nesta sede mandamental, **em ordem a invalidar o ato da CPMI dos Correios**, que, **ao aprovar o Requerimento n. 1219/2005** (fl. 283), “*determinou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante, Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros Ltda. (...)*” (fl. 26, item n. IV, a e b).

É o meu voto.

DEBATES

O Sr. Ministro Carlos Britto: V. Exa. terminou deferindo o mandado de segurança com base...

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Com base nesse específico ponto que venho de referir: ausência de fundamentação do ato da CPI que ordena a decretação da quebra dos registros sigilosos.

VOTO

O Sr. Ministro Ricardo Lewandowski: Sr. Presidente, acompanho inteiramente o voto do eminente Ministro Celso de Mello, mas com o seguinte adendo: esse art. 58, § 3º, da Constituição, que dá às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, deve ser lido em conjunto com o art. 93, inciso IX, da Constituição Federal:

“Art. 93 (...)

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (...);”

Por isso, S. Exa., com muito acerto, está invalidando a decisão.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): **Tem inteira procedência** a observação feita pelo eminente Ministro **Lewandowski. Foi por tal razão que fiz consignar**, no voto que proferi **nesta** sessão plenária, que as CPIs **têm o dever de fundamentar** as deliberações com que decretam a quebra de sigilo.

É importante lembrar, neste ponto, que as Comissões Parlamentares de Inquérito dispõem **de quase** todos os poderes instrutórios **de que se acham investidos** os magistrados, **exceto** aqueles cuja prática **está sujeita** ao postulado constitucional da reserva de jurisdição

Cumpra assinalar, por necessário, que esses órgãos de investigação parlamentar **submetem-se**, quanto ao exercício de tais prerrogativas, **às mesmas limitações** que a Constituição da República **impõe** aos juízes e Tribunais, **como aquela que exige**, sob pena de nulidade, **a adequada motivação** dos atos decisórios (CF, art. 93, IX). **Vale dizer**, a quebra de sigilo, por qualquer CPI, **impõe que esta fundamente** a sua deliberação de modo adequado, com a indicação de causa provável...

O Sr. Ministro Ricardo Lewandowski: Sob pena de nulidade.

Acompanho integralmente o Ministro Relator.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Senhores Ministros, creio que devemos observar que, talvez — não tenho estatística disso —, já estamos, reiteradamente, concedendo mandado de segurança, exatamente nos termos da falta de fundamentação.

Observo, no caso concreto, conforme o Relator referiu, o requerimento do Deputado Carlos Willian diz assim:

“*Requeiro*, com fundamento no § 3º do art. 58 da Constituição Federal, combinado com o disposto na Lei n. 1.579/52 e com o art. 4º, § 2º da Lei Complementar n. 105, de 10-1-2001, bem como nos termos regimentais, a transferência dos sigilos bancários, fiscal e telefônico desde janeiro de 2002, da Corretora Alexander Forbes do Brasil.

Justificação

Por estar envolvida, direta ou indiretamente, no caso de possível favorecimento a “Brokers”, conforme Relatório Preliminar n. 1 CPMI dos Correios — Subrelatoria do IRB”.

Além do mais, este requerimento foi votado na 44ª Reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito, em que foram aprovados, em bloco, da seguinte forma os requerimentos: no sistema de aprovação de blocos — vem todo o conjunto — é um voto só que abrange todos. Alguns desses requerimentos são meramente

para requerer convocação — estão da p. 274 até a p. 283 —, não a reprodução do requerimento, mas dizendo qual o objeto do requerimento e o seu número.

Então, vem uma lista, começa o problema da transferência de sigilo na p. 276 e vai até a p. 283.

Srs. Ministros, o que me chama a atenção é exatamente a reiteração, por parte da autoridade parlamentar, de atos que o Tribunal já glosou de há muito. E este “já glosou de há muito” mostra, por exemplo, nas informações prestadas pelo eminente Senador Presidente da Comissão, o seguinte:

“Em que pese a Comissão impetrada não ter agido arbitrariamente, e somente ter tomado essa decisão mediante o surgimento da necessidade inafastável da investigação, é importante ver que a proteção do sigilo constante (...)”

Creio ser importante esse registro para se compreender a inadequação das condutas praticadas no Parlamento em relação às regras constitucionais já definidas de há muito por este Tribunal. Não me recordo, creio que já deferimos desde 91, mas, neste momento, nesta quadra que vivemos, como diria o Ministro Marco Aurélio — registro a autoria —, nós temos uma repetição, portanto já estamos deferindo isso há mais de ano, neste momento, nesta Sessão Legislativa do Parlamento.

Creio que isso preocupa ao Tribunal e a todos nós, porque não se possa dizer, ao fim e ao cabo, que eventuais resultados ou não resultados das atividades investigatórias desta Comissão possam ser atribuídas ao Tribunal. É importante que o próprio Parlamento e nós tenhamos presente que o que o Tribunal está a fazer é exatamente assegurar aquilo que não se assegurava em outros momentos da história brasileira. E isso é importante para que se compreenda e entenda claramente que condutas absolutamente reiteradas, tão reiteradas que deve ser a enésima vez que ouço as manifestações e os votos do Ministro Celso de Mello, com toda essa sua loquacidade. Mormente, considerando que as condutas do Tribunal, ajustadas exatamente à Constituição, às vezes dão azo a manifestações de terceiros em jornais brasileiros que levam, exatamente, à situação contrária.

Faço esse registro para que se perceba que o Tribunal está atento às circunstâncias e à constante violação de direitos constitucionais.

Sabemos que essas coisas não são gratuitas e precisamos deixar muito claro para que não atribuam os possíveis insucessos dessas investigações a este Tribunal.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Juiz chamado a explicar sua sentença e outras coisas mais.

Há, provavelmente, uma interpretação excessivamente literal: o que a Constituição teria dado à CPI seriam os poderes do juiz, mas não os deveres, incluído o de motivar suas decisões...

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: E a dificuldade da participação de um colegiado tão amplo.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Por isso mesmo temos oposto temperamentos, não exigimos preciosidades formais na fundamentação da CPI, exatamente por ser uma deliberação de estilo parlamentar.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Ministro Pertence, lembre-se de que, na CPI do Poder Judiciário, houve um mandado de segurança e, depois, não se repetiram mais os atos, ou seja, bastava a concessão de uma segurança em relação a determinado tema: a comissão parlamentar de inquérito, relativa ao Poder Judiciário, não

reiterava a prática do ato que já havia sido rechaçado. Aqui, não é o caso específico desta CPI.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, também, na linha do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, tenho concedido liminares em mandado de segurança contra quebras de sigilo, especialmente essas de caráter absolutamente genérico. Em alguns casos, tem-se verificado pedido de reconsideração e, até mesmo, uma nova deliberação por parte da CPI e, nesses casos, às vezes, tem-se feito até a reconsideração — acredito que o Ministro Sepúlveda Pertence também já teve oportunidade recente de fazê-lo. Esse é um dado importante.

O outro dado relevante, que precisa ser também destacado, diz respeito ao uso que se faz desse tipo de informação, que se tornou um pouco comum, e não é privilégio das CPIs. Na verdade, vemos estampados nos jornais, nos finais de semana, interceptações telefônicas realizadas pela polícia federal, ou com autorização judicial, e que são cedidas às revistas para a publicação, ou às vezes, o atívisimo Ministério Público também propicia esse tipo de assessoria.

Então, na verdade, há uma cultura de violação grave, muitas vezes a serviço de forças políticas. É preciso registrar isso com toda ênfase. Há uma prática de violação grave. Recentemente tive oportunidade, num caso de uma quebra de sigilo envolvendo cooperativas ligadas ao MST, de autorizar a quebra; depois, veio um reclamo no sentido de que estaria ocorrendo vazamento e determinei providências no sentido de evitar que houvesse esse tipo de vazamento. De fato, não é uma prática condizente. A quebra do sigilo se dá, mas não para que se faça a divulgação nos jornais. Agora, isso se tornou, infelizmente, uma praga da cultura, inclusive numa luta política que vai à selvageria a partir desse tipo de divulgação e manipulação.

Então, aqui há toda uma distorção que precisa ser devidamente discutida.

Recentemente, tive oportunidade de salientar, diante dessa jurisprudência, hoje firme, praticamente uniforme do Supremo Tribunal Federal em muitos sentidos, como o Ministro Celso de Mello ressaltou, que é chegada a hora, talvez, de uma institucionalização, de fazer uma nova lei de CPIs, para que se tenha balizas mais seguras para o trato de um tema que é extremamente relevante na nossa cultura.

Ressaltando o quadro político em que vivemos, e, para concluir, veja V. Exa. que, agora, a par de todos esses abusos cometidos eventualmente pelas CPIs, verificamos que há uma quebra de sigilo à brasileira, essa realizada pela Caixa Econômica Federal, segundo os jornais estão a afirmar, que vai, então, além de tudo. Quer dizer, talvez porque as CPIs não bastam, com todas essas deliberações em massa e tudo mais, já se pode fazer esse tipo de investigação direta.

Então, estamos vivendo uma quadra extremamente delicada em termos de respeito aos direitos fundamentais, com essas manipulações todas que já verificamos.

Com essas considerações, acompanho o voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, valendo-me do que disse o Ministro Gilmar Mendes, se há uma prática constante que desacredita a Constituição, não é surpreendente que se promova quebra de sigilo de um caseiro ou coisa semelhante. E até que sobrevenha lei mais minudente, indagaria da Corte se não seria o caso de se editar súmula a respeito, prescrevendo que é nulo todo o ato de comissão parlamentar de inquérito que decreta quebra de sigilo bancário fiscal sem fundamentação adequada.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Poderíamos ir além: dizer em que consistiria, também, essa fundamentação; indicar algum conteúdo para a fundamentação.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Fundamentação genérica é suficiente. A Constituição já o prevê textualmente. É maneira de o Tribunal cristalizar sua posição aturada e inveterada a respeito desse assunto e demonstrar que é insusceptível de discussão.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Tenho recebido de autoridades, relatores, presidentes, sub-relatores de CPIs informações de boa qualidade, fundamentadas, e deixando claro esse vínculo de pertinência entre o investigado e o objeto da CPI e, mais ainda, com pelo menos elementos indiciários configurativos, a meu sentir, de causa provável de ilicitude.

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Quando uma CPI fundamenta, de modo juridicamente idôneo, as deliberações com que decreta a quebra de registros sigilosos, observando as exigências constitucionais tão claramente reveladas pela jurisprudência desta Suprema Corte, este Tribunal não defere provimentos liminares nem concede mandados de segurança, eis que, em tais situações, as deliberações da CPI revestem-se de plena legitimidade jurídico-constitucional.

O Sr. Ministro Carlos Britto: É o que estou ressaltando.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Acho até que é uma distinção importante a questão da fundamentação do requerimento e do ato de quebra e de justificações *a posteriori*, isto é, por via de informações. Não é possível conceber, no plano do Judiciário, que uma sentença nula possa ser, amanhã ou depois, legitimada ou aperfeiçoada por informações que o juiz apresente em mandado de segurança. Isso nunca se viu! Se uma sentença não tem fundamentação, não basta o juiz, depois, dar as razões que antes deveria ter dado para justificar a subsistência do ato. Estou dizendo que devemos estar atentos a essa relevantíssima distinção.

Sr. Presidente, acompanho o voto do Ministro Relator, para conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Senhores Ministros, é bom que tenhamos também presente — isso é um fato que precisa ser considerado não por nós, evidentemente, mas pela sociedade brasileira — que, na sociedade midiática que vivemos hoje e considerando a natureza do processo eleitoral brasileiro, a exposição pública de parlamentares faz parte do jogo político. Conheço bem esse tema — creio que o Ministro Sepúlveda Pertence talvez me socorra — e lembro que em um dos volumes da revista forense traz famosas discussões que ocorreram na Câmara sobre a CPI Carlos Lacerda.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Antes, a CPI do Banco do Brasil.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Que envolvia o problema “Zero Hora”, enfim, em que há longos trabalhos dos parlamentares de então na discussão do tema, e mostrando a natureza das CPIs. Ocorre que CPIs que foram instituídas inicialmente como forma de investigação para auxílio legislativo, ou seja, para conhecimento de uma realidade e, em cima dela, promover atos legislativos, acabaram sendo exclusivamente utilizadas no sentido investigatório. Não estou negando que deva existir, mas a investigação se torna um objetivo exclusivo, porque essa investigação, no mais das vezes, traz a notoriedade e ela traz as condições.

Então, observamos bem que, como estamos, hoje, em uma sociedade midiática e principalmente televisiva, o que emociona não é a razão, mas, sim, a imagem, o fato. Ou seja, a mensagem não entra mais pela razão, entra pelo olho. Há um trabalho de Giovanni Sartori sobre essa situação que é extraordinário.

Temos que ter presente que o uso desses instrumentos, absolutamente dignos do parlamento, como as CPIs, não se transformem em instrumentos para fins exclusivos em processos eleitorais. Esse é o problema que vivemos. Daí talvez se possa justificar, politicamente, esses abusos que se fazem, porque o que interessa não é o objetivo da investigação, mas o fato de tê-la provocado.

O Sr. Ministro Carlos Britto: É o fenômeno da espetacularização que a mídia ensaja, e V. Exa. está fazendo uma advertência muito procedente.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente): Aproveitei o espaço, já que me retiro do Tribunal na semana que vem, para fazer essa observação e constatar que o Tribunal está atento não somente aos casos individuais, mas, sim, à natureza desse conjunto macro de casos que estão a definir um tipo de conduta, como disse o Ministro Gilmar Mendes, que é toda ela desprezível.

O Sr. Ministro Eros Grau: Sr. Presidente, gostaria apenas de sublinhar o que disse o Ministro Cezar Peluso, sobretudo porque — eu diria — essa não é apenas a posição do Supremo. É o que define a Constituição. Na verdade, não somos mais do que os interpretes da Constituição. Não dizemos o que pensamos ser assim ou assado. Nós dizemos o que diz a Constituição.

O Sr. Ministro Cezar Peluso: V. Exa. me permite? Somos os mais reverentes ao que decide o Congresso. O Congresso Constituinte promulgou a Constituição, e nós nos curvamos à decisão do Congresso, fazendo cumprir as normas constitucionais.

EXTRATO DA ATA

MS 25.668/DF — Relator: Ministro Celso de Mello. Impetrante: Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros Ltda. (Advogados: Paulo Bezerra de Menezes Reiff e outro e Marcos Joaquim Gonçalves Alves). Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios

O Tribunal, por unanimidade, deferiu o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie.

Presidência do Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Ricardo Lewandowski. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

Brasília, 23 de março de 2006 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

RECURSO EM HABEAS CORPUS 32.678

Relator: O Sr. Ministro Mário Guimarães

Recorrido: Samuel Wainer

Comissões Parlamentares de Inquérito — Liberdade de inquirição das testemunhas — Sanção contra os que recusam dizer a verdade.

— Compete ao Supremo Tribunal Federal, e não a juizes singulares, conhecer, originariamente, do pedido de *habeas corpus* em que se aponte como autoridade coatora qualquer das Câmaras Legislativas ou suas Comissões Parlamentares. São tais Comissões o próprio Poder

Legislativo, e, por motivos de economia e eficiência de trabalho, funcionam com reduzido número de membros. No encargo que lhe está afeto, a Comissão de Inquérito é tão prestigiosa como o Congresso. Tão soberana como esse, dentro dos preceitos constitucionais.

— Extremadas ficaram, pela Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, atribuições da Comissão e competência dos juízes. Determinar diligências, requerer convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, tudo isso, pelo art. 2º da Lei n. 1.579, é cometido à Comissão. Obrigar as testemunhas faltosas a comparecer, cominar-lhes a pena devida, processá-las e puni-las, se houverem omitido a verdade, é da alçada do Judiciário.

ACÓRDÃO

Acordam em Sessão Plenária do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, julgar incompetente o Juízo da 24ª Vara Criminal para conhecer do requerimento de *habeas corpus* impetrado em favor de Samuel Wainer, declarando, em consequência, nula a ordem expedida, e conhecendo, originariamente, do pedido, indeferi-lo, também por votação unânime, na conformidade das notas taquigráficas, que se incorporam a este acórdão.

Supremo Tribunal Federal, 5 de agosto de 1953 — José Linhares, Presidente — Mário Guimarães, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães: O advogado Galba Menegale requereu a um dos juizes criminais desta Capital ordem de *habeas corpus* em favor de Samuel Wainer, alegando o seguinte:

1º Pela resolução n. 313, de 3 de junho de 1953, a Câmara dos Deputados instituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar o fato determinado constante da responsabilidade pelas relações entre o Banco do Brasil e empresas jornalísticas do país.

Na qualidade de presidente da Érica S. A. e da Última Hora S. A., Samuel Wainer recebeu intimação para depor, nos termos do art. 3º da lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, e atendeu à intimação, não só prestando longo, exaustivo depoimento, escrito, como respondendo a cerrada inquirição dos membros da Comissão e outros deputados.

A circunstância de ser presidente de empresas cujas atividades constituem, objeto de investigação, como parte, que é, nos negócios representativos do fato determinado, que deu origem à Comissão, e a natureza das perguntas que lhe dirigiram os componentes dela e os outros parlamentares, indicam, de modo iniludível, que o paciente ali não compareceu como *testemunha* e, sim, como *indiciado*, sujeito às sanções que aquele órgão, encerrado o inquérito, venha a recomendar à Justiça.

De resto, os inimigos do depoente, quer jornalistas, quer o deputado Armando Falcão, que propôs, na Câmara, a instituição da Comissão de Inquérito, não se cansam de proclamar que Samuel Wainer, “sofrerá punição” e “irá para a cadeia”, em resultado das investigações a que se procede. Todo o esforço desenvolvem para apresentá-lo à opinião pública na condição de réu.

Demais a mais, o depoimento do paciente foi prestado *por escrito*, antes que o interrogassem, o que é vedado às *testemunhas*, conforme o art. 204 do Cód. de Proc. Penal.

Não tem, pois, procedência a deliberação, arbitrária e tendenciosa, da Comissão de Inquérito, que, em sessão secreta, resolveu considerá-lo testemunha.

Depois de infundável interrogatório, de feito nitidamente policial, no qual os membros da Comissão e outros deputados devassaram, inclusive, intimidades de sua economia pessoal, entendeu a Comissão de extorquir ao paciente a revelação dos nomes de três pessoas que — segundo alegara ele — lhe forneceram, por empréstimo, parte do capital com que adquiriu a Erica S. A. e fundou a Última Hora S. A. O paciente, que, por não prever a interpelação, não consultara, antes, as pessoas interessadas a fim de obter delas a necessária autorização para trazer-lhes os nomes a público, recusou-se a declará-los.

Findo o interrogatório, e já em dias subsequentes, como o paciente, em carta que lhe endereçou, deu as razões por que se abstinha de comparecer novamente perante ela *para revelar os três nomes*, a Comissão se reuniu e deliberou invocar contra o paciente o dispositivo do art. 11 da lei n. 1.579, que pune quem “fizer declaração falsa, ou negar ou *calar a verdade Como testemunha*, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito”. Para isso, enviou ao Sr. desembargador corregedor um ofício, em que lhe requeria distribuir a um dos juizes de Vara Criminal o processo de intimação do paciente para voltar à presença dela, sob as penas da lei, — o que fez o MM. juiz de direito da Vara Criminal.

Nesse entretempo, a *Tribuna da Imprensa*, cujo diretor encabeça o movimento contra Samuel Wainer, bem assim outros diários do Distrito Federal, deram à publicidade os três nomes, cujo conhecimento a Comissão se obstinava em obter, *Última Hora*, jornal que o paciente dirige, reproduziu-os, e um dos três prestamistas, o deputado *Euvaldo Lodi*, subiu à tribuna da Câmara e, clara e inequivocamente, declarou que era um deles, mencionando, inclusive, a im portância que fornecera ou ajudara o paciente a conseguir.

A exigência da Comissão perdeu, portanto, seu objetivo e sua razão de ser.

Não obstante, divulga a imprensa que a Comissão, por simples e censurável capricho, apenas com o manifesto propósito de impor vexame ao paciente, tornou a dirigir-se ao MM. juiz de direito da 7ª Vara Criminal para solicitar que faça conduzir Samuel Wainer à sua presença debaixo de vara e que mande prendê-lo, se recalcitrar.

Essa ameaça, bastante para degradar aquele órgão da Câmara dos Deputados, comprometendo no julgamento da opinião pública a própria casa do Congresso que a instituiu, pois que, muito antes de terminar o inquérito, procede como se, deitando sentença, considerasse provado contra o paciente o fato determinado que tem em vista, essa ameaça tende a concretizar-se em violência, absolutamente, afrontosamente ilegal, que o privará do direito de ir e vir.

Digne-se V. Exa. observar que a coação não é exarcida *pele juiz*, a quem cabe executar a deliberação da Comissão de Inquérito, *mas por esta própria*, que se arroga competência para decretar a imposição de penas, que podem ser legais, cuja aplicação, todavia, depende de decisão judicial.

Nem mesmo é legítima a intimação para depor *aquilo que a Comissão pretende*. Não o é, primeiro, porque, seja qual seja a deliberação do órgão de inquérito, o paciente é *indiciado*, não é *testemunha*. Ora, o próprio art. 4º, n. II,

da lei n. 1.579, comina pena somente àquele que negar ou calar a verdade *como testemunha*. De resto, o art. 186 do Código de Proc. Penal deixa bem claro que o indiciado ou réu “não está obrigado a responder às perguntas que lhe forem formuladas”.

Seja como indiciado, seja como testemunha, entretanto, fica salvo ao paciente o direito de “calar a verdade” relativamente a assunto sem relação direta e necessária com o “fato determinado”, e o fato determinado, no caso, exprime-se na *licitude ou ilicitude das operações ao Banco do Brasil com as empresas* a que o paciente preside. As operações *entre o paciente e particulares*, ou mesmo outros estabelecimentos de crédito, não têm relação direta e necessária com aquelas, são delas independentes e não concorreram, ou deixaram de concorrer para sua realização. Trata-se, por conseguinte, de verdade que lhe era permitido declarar ou calar, como lhe aprouvesse.

A Comissão não tem, portanto, o direito de exigir-lhe esse depoimento e, tentando-o, exerce sobre ele coação ilegal.

Vê-se bem que *essa é a coação e esse é o agente coator*.

O agente coator não é a Câmara dos Deputados, mas um órgão de existência transitória por ela instituído.

Órgão administrativo da Câmara, não se equipara, contudo, à Mesa, pois, na forma do art. 13 do Regimento Interno, só “o presidente é o órgão da Câmara, quando ela houver de se enunciar coletivamente”. As Comissões não fracionam a personalidade de direito público da Câmara ou do Senado, que é una. Logo as Comissões *não são o Poder Legislativo*, não são sequer a Câmara ou o Senado, mas simples órgãos, dependências de uma ou de outro, para o único efeito de encaminhar ao plenário o resultado de seus estudos ou de suas investigações, na forma de pareceres ou relatórios (lei número 1.579, art. 5º).

Para conhecer, nessas condições, de *habeas corpus* contra ato seu, a competência é dos juízes de primeira instância.

Assim sendo, o peticionário exora a V. Exa. a ordem cuja concessão acaba de justificar, a fim de cessar a coação exercida sobre Samuel Wainer pela Comissão Parlamentar de Inquérito e para obstar a que seja conduzido debaixo de vara ou preso, por se ter recusado, justificadamente, a depor sobre o assunto acima especificado.

Após haver, no despacho de fl. 7, firmado a sua competência para conhecer do pedido, solicitou informações o magistrado à Comissão Parlamentar de Inquérito. Prestou-se esta mediante ofício que traz a assinatura do deputado **Castilho Cabral**, na qualidade de presidente da ilustre Comissão, ofício que passo a ler, resumindo-o: (*lê fl. 10*).

Esclarecendo melhor o seu pedido, na petição de fl. 14, explica o impetrante que outro *habeas corpus*, contra o ato do juiz que decretou a prisão, também foi requerido, e corre seus trâmites normais. Juntou vários exemplares de jornais desta Capital. O Dr. juiz de direito concedeu a ordem, para isentar o paciente de responder às perguntas a que se refere o pedido e “defendendo-o de vir a padecer qualquer sanção por parte da nobre Comissão e por essa motivo de recusa”. A decisão foi assim fundamentada: (*lê fls. 25 e 26*). Recorreu de ofício, pelo despacho de folha 29: (*lê*).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator): Bem claro está que se não vai apreciar agora o *habeas corpus* requerido contra o despacho do Dr. juiz de direito da 7ª Vara

Criminal, despacho pelo qual foi ordenada a prisão administrativa do paciente. Desse houve recurso, encaminhado ao egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e de sua decisão não tivemos, ainda, conhecimento oficial. Nem virá sequer a nós, se, concedido, não for manifestado apelo extraordinário.

O de que se cogita presentemente, o que faz obieto do nosso exame, é o impetrado contra atos da Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja atitude precedente, na opinião do impetrante, leva a presumir venha a praticar violência contra o paciente.

Julgou-se o juiz da 24ª Vara Criminal com poderes bastantes para decidir da legalidade ou ilegalidade do procedimento da ilustre Comissão e traçou normas restritivas da sua maneira de atuar. Ao recorrer de ofício, determinou, porém, o ilustre magistrado a remessa dos autos a esta Corte.

Colocou-se, a meu ver, em situações contraditórias: ou S. Exa. era competente, e, nesse caso, deveria ter sido endereçado o recurso ao egrégio Tribunal do Distrito Federal, ao qual incumbe rever os atos dos juízes de primeira instância, ou não se reputava tal, e então defeso se apresentava qualquer pronunciamento a respeito. Juízes de segunda instância só os somos nós, nos termos do art. 101, n. II, letra c, da Constituição Federal, hipótese que não ocorre nestes autos.

Certo é, entretanto, que cumpre deixar inicialmente assentado qual a autoridade judiciária a que compete prover, se acaso a aludida Comissão, ou qualquer outra em similares condições, extravasando da lei, vier a ferir ou a ameaçar direitos individuais, garantidos pela Constituição.

Não tenho dúvidas em reivindicar para esta Corte a competência originária. Reconheço que os textos legais não são expressos. Mas recentemente ainda, no julgamento do Mandado de Segurança número 1.959, aceitou este Tribunal a sua competência para conhecer do pedido quando proviesse a violência de ato de qualquer das Câmaras do Poder Legislativo. Assim argumentou o notável aresto, que foi relatado pelo Sr. Ministro **Luis Gallotti**:

“Se compete ao Supremo Tribunal conhecer do mandado de segurança contra ato da Mesa de uma Câmara Legislativa, competente também há de ser, por mais forte razão, já que outro Tribunal superior a ele não existe, para conhecer do pedido quando o ato impugnado é da própria Câmara” (acórdão do Mandado de Segurança n. 1.959, de 23 de janeiro de 1953, *Revista Forense*, 148/152).

Ao rigor dessa lógica demos todos nós integral adesão.

Este pedido de *habeas corpus* estará nas mesmas condições. Ponderar-se-á, todavia, que lá se tratava de ato da Câmara, ao passo que a autoridade coatora, aqui, é apenas uma Comissão.

Não há distinguir, para este efeito, entre Câmara e Comissão. A autoridade de que emana a violência, num e noutro caso, é sempre o Poder Legislativo.

Ainda que tenha este Poder, como função típica, exarada nas Constituições escritas, fazer leis, os constitucionalistas lhe assinalam outra, de igual ou quase igual importância: fiscalizar os serviços públicos a cargo do Executivo.

Hauriou entende até, por essa razão, que o nome Poder Legislativo se tornou impróprio. Mais caberia — poder deliberativo. **Fischbach** considera a função fiscalizadora como a primacial.

“*Pèro la misión fundamental del Parlamento es fiscalizar la gobernación del país, representando los verdaderos intereses del pueblo frente a los perjuicios de la burocracia del Poder Ejecutivo*” (v. **Fischbach**, *Derecho Político General y Constitucional Comparado*, p. 70, tradução espanhola. V. ainda **Esmein**, *Droit Constitutionnel*, p. 508).

Nem se cuide que essa atribuição é exclusiva dos regimes parlamentares. V., quanto aos Estados Unidos, **Beard**, *American Government*, 10^a ed., pp. 148 e 164.

Já a nossa Carta de 91, no art. 35, prescrevia:

“Incumbe, outrossim, ao Congresso:

1º Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de caráter federal”.

Nesse artigo se apoiavam as Câmaras para dirigir pedidos de informações ao Executivo (v. **Aurolino Leal**, *Teoria e Prática da Constituição Federal*, e **Carlos Maximiliano**, *Comentários à Constituição de 1891*), à semelhança de igual uso parlamentar dos Estados Unidos.

Os pedidos de informação, as convocações de ministros — art. 54 da atual Constituição — e os inquéritos parlamentares art. 53 — são meios de que lança mão o Congresso para desempenhar as suas funções:

“... *lê droit de s'enquérir est inhérent à tout pouvoir qui délibère, qui vote, qui décide et qui, dans ce but même, a besoin de connaître la vérité. Il serait illusoire que l'enquête ne se fit pas directement par le pouvoir qui a besoin de s'éclairer et qu'il fût obligé de la faire par l'intermédiaire d'un autre; celui-là seul peut instruire qui doit juger. Il serait contradictoire surtout qu'il recourût pour la faire au pouvoir qu'il surveille et qui peut-être est en cause devant lui*” (v. *ESMEIN*, *Eléments de Droit Constitutionnel*, vol. 2, p. 509).

Não são assim as Comissões Parlamentares de Inquérito um órgão distinto, criado pelo Congresso. São o próprio Congresso que, por motivos de economia e eficiência de trabalho, funciona com reduzido número de membros, conservando o aspecto representativo de sua totalidade, tanto que dessas Comissões devem fazer parte elementos de todos os partidos — artigo 53, parágrafo único, da Constituição.

Os Congressos são corpos numerosos. Com o aumento da população mundial vão assumindo proporções das assembleias gregas ou romanas. Se para elaborar as leis já se encontram, por esse motivo, em grandes dificuldades (**Bagehot**, há muitos anos, os acusava de tal defeito e os constitucionalistas franceses e italianos de hoje não lhes poupam críticas), como conceber-se que possam, diretamente, levar a cabo os trabalhos de uma investigação?

Também os tribunais, para melhor desempenho de sua tarefa, se dividem em Câmaras ou Turmas. Quando uma dessas Câmaras profere decisão, em matéria de sua competência, se tem como certo que é o próprio Tribunal que se manifesta.

Se, pois, a Comissão se identifica com a Câmara; se, com o proceder ao inquérito, está a exercer uma função da Câmara, a autoridade judiciária competente para conhecer das lesões aos direitos individuais que essa Comissão venha a cometer há de ser a mesma admitida competente para conhecer das lesões praticadas pela Câmara.

Não lhe altera o prestígio, nem lhe abate as atribuições o determinar o artigo 5º da Lei n. 1.579 que deve a Comissão “apresentar relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução”.

Isso é lógico: a Comissão investiga fatos. Tem, nesse mister, plena autonomia. Usa dos poderes que são privativos do Congresso. Terminada, porém, a fase indagadora, a sua missão está finda, e chega a vez de se concretizarem as conclusões. O relatório é indispensável, não como elemento de subordinação, mas como roteiro às autoridades. Se para corrigir as faltas que apurou se tornar necessária lei, oferece a Comissão, com o relatório, o respectivo projeto — art. 41, § 5º, do Regimento Interno. Se cumpre instaurar processos criminais, a Comissão remete cópia do relatório às autoridades judiciárias — § 6º. Em nenhum texto de lei, entretanto, ou do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se cerceia, por qualquer forma, a autoridade da

Comissão, fazendo-a depender do plenário, durante a fase do inquérito. A Comissão é, pois, no encargo que lhe está afeto tão prestigiosa como o Congresso. Tão soberana como este, dentro dos preceitos constitucionais.

Acolhendo, por conseguinte, a preliminar levantada pela autoridade coatora, conhecimento do recurso de ofício, mas, acenas, para anular a decisão por vício de competência, e passo, sã assim o entender o Tribunal, a manifestar-me originariamente sobre o pedido.

Consistem no seguinte os atos de violência de que se arreceia o paciente:

a) em obrigá-lo a Comissão a depor, como testemunha, quando, na verdade, ele é indiciado;

b) em constrangê-lo a declarar os nomes de pessoas que lhe fizeram empréstimos, quando os nomes dessas pessoas estão amplamente divulgados pela imprensa;

c) em exigir-lhe respostas a perguntas que versam sobre operações particulares e não têm relação direta e necessária com o objeto do inquérito.

Se o paciente é indiciado, e não testemunha, inquirindo-o a Comissão, nesta segunda qualidade, terá cometido um erro de técnica, do qual não resultará, porém, ofensa ao direito de locomoção do paciente. É exato que constitui crime, nos termos do art. 4º, n. II, da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, punido com as penas do art. 342 do Código Penal — “fazer afirmação falsa ou negar ou calar a verdade, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito”, e essa penalidade não pode ser estendida aos indiciados, porque as leis penais não se interpretam com amplitude. Como se efetua, porém, a imposição da pena?

De plano, pela própria Comissão de Inquérito, sem ordem nem figura de juízo? Evidentemente não. As Comissões de Inquérito não têm funções punitivas. Não julgam. São meramente inquiridoras. Abrem inquérito. Não fazem processos. Do contrário, invadiriam atribuições do Judiciário.

As Comissões de Inquérito sofrem, na órbita de sua atuação, as mesmas limitações que tem a Câmara a que pertencem (v. **Ottmar Búhler**, *Comentários à Constituição Alemã de 1919*, trad. espanhola, p. 64, e igualmente **Esmein**, ob. e loc. cit.). É, também, o ensinamento de **Duguit**: “*La commission d'enquête peut faire tous les actes qui lui permettent de connaître la manière dont fonctionnent les services publics; mais elle ne peut faire aucun acte qui soit normalement et légalement de la compétence de fonctionnaires administratifs ou judiciaires. Cette proposition est la conséquence directe de ce que le pouvoir d'enquête derive du pouvoir de contrôle. Il ne peut avoir plus d'étendue que lui*” (v. *Traité*, vol. 4º, p. 393). O Poder Legislativo não tem funções judicantes. Não as podem ter as Comissões. Alguns autores se referem a poderes judiciários, mas unicamente porque assiste a estas Comissões competência para ordenar comparecimento de testemunhas. Não porque julguem. **Vedel** explica: “*On dit que ces commissions d'enquête ont des pouvoirs judiciaires. Ce n'est pas complètement exact car il ne leur appartient pas de décerner des mandats, de prononcer des inculpations, encore moins des peines. Mais l'obligation pour les témoins qu'elles citent de se présenter et de déposer répond partiellement à l'idée de "pouvoir judiciaire"*” (v. *Droit Constitutionnel*, p. 415).

Desde que se iniciou a prática de inquéritos parlamentares — e o primeiro, ao que informa **Anson**, surgiu na Inglaterra, em 1689 — dúvidas se têm suscitado sobre os poderes destas Comissões e sobre os meios coercitivos de que se podem servir.

Na Inglaterra, embora fossem autorizadas a convocar testemunhas, não tinham direito de lhes deferir juramento (v. **Todd**, *Gouvernement parlementaire dans l'Angleterre*, trad. francesa, vol. II, p. 152). Daí resultava que não era obrigatório depor com verdade. Passou então a Coroa a conferir, em cada caso, à Comissão poderes de

receber juramento. Hoje se aplicam penas severas. Na França, onde os inquéritos entraram em uso desde 1830, também se entendeu sempre que não podia a testemunha ser equiparada, para os feitos penais, às testemunhas que depõem em juízo. A situação precária em que se faziam esses inquéritos levou **Trouillot** a proclamar no Senado: “*La sterilité de cette enquête (l'enquête sur l'affaire Rochette) atteste à elle seule l'insuffisance des moyens dont la chambre dispose pour arriver à la découverte de la vérité. Ce ne sont seulement les investigations et les perquisitions directes qui lui sont interdites. Les témoins peuvent, sans risques, refuser de se présenter devant les délégués, taire la vérité, la fausser, même sous la foi du serment, tout cela sans qu'aucune sanction pénale intervienne pour seconder un pouvoir que est cependant constitutionnellement placé au-dessus de tous les autres et pour l'aider dans une tâche qui touche souvent aux plus grandes intérêts publics*” (apud **Duguít**, vol. 4º, p. 398). Há, todavia, nessas palavras um tópico que **Duguít** contesta, e com razão — a de ser o Legislativo poder superior aos outros. Provendo a esse mal, a lei francesa de 23 de março de 1914 cominou multas aos recalcitrantes, reforçadas pela de 1950.

A Bélgica adotou, desde logo, pela lei de 3 de maio de 1880, uma legislação minuciosa e perfeita, para o tempo. O art. 9º consignava a pena de prisão para a testemunha ou perito que não comparecesse ou que faltasse à verdade, e o art. 10 determinava que, verificada a infração, fossem os autos ao Procurador-Geral, para proceder como de direito.

Essa é, mais ou menos, a orientação de nossa lei.

As Comissões de Inquérito, entre nós, foram estatuídas pela Constituição de 34 — art. 36. Comentando-o, ensinava **Pontes de Miranda** que “as Comissões de que cogita o art. 36 não podem invadir as atribuições judiciárias ou disciplinares”.

A Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, não contém dispositivo algum que conceda às Comissões de Inquérito poderes de aplicar penalidades. Apurando-se que o paciente faltou à verdade, será ele processado como se houvera, em qualquer caso comum, infringido o art. 342 do Código Penal, a que o dispositivo citado da Lei n. 1.579 faz remissão. Nesse processo, será, como é óbvio, assegurada ao paciente ampla defesa. Poderá ele alegar, para escusar-se da imputação, que o que disse disse-o suspeitamente como réu, e não como testemunha. O juiz dará à sua explicação o valor que merecer.

Que esta é a Inteligência da lei, expresso está no art. 47, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Apurada responsabilidade de alguém por faltas verificadas, a Comissão enviará o relatório, acompanhado da documentação respectiva, e com a indicação das provas que poderão ser produzidas, ao juízo criminal competente, para processo e julgamento dos culpados”.

Se houvesse prova nos autos de que a ilustre Comissão, investindo-se de poderes que lhe não foram outorgados, pretende sujeitar o paciente a qualquer constrangimento, eu não hesitaria em conceder o *habeas corpus*. Mas a Comissão se limitou a solicitar ao juiz providências no sentido de tornar efetivo o comparecimento. Isso ela podia fazê-lo. Não só a Lei, como a Constituição, lhe dão, como vimos, esse poder. Extremadas ficaram, na Lei número 1.579, atribuições da Comissão e competência dos juizes. Determinar diligências, requerer Convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, tudo isso, pelo artigo 2º da Lei n. 1.579, é cometido à Comissão. Já ficou assentado que, se nessas atribuições se exceder, e violar direitos individuais, compete-nos cuidar da reparação.

Obrigar as testemunhas faltosas a comparecer, cominar-lhes a pena devida, processá-las e puni-las, se houverem omitido a verdade, é da alçada do Judiciário. Nesse caso, já não será chamada esta Côrte a pronunciar-se, porque se processarão as infrações como quaisquer outros crimes.

Dentro das lindes traçadas, não encontro, pois, ato ilegal praticado pela Comissão de Inquérito, de que tenha resultado ou venha a resultar violência contra o paciente.

Alude ele a perguntas sobre assunto que deva calar, e que não tem relação direta com o objeto do inquérito.

Se as perguntas forem impertinentes, o paciente não é obrigado a respondê-las. Nem perante os magistrados são os réus ou testemunhas obrigados a responder a todas as questões. Mas certo deve estar que não é o seu arbítrio o juiz dessa impertinência. Para castigá-lo do silêncio, em face de perguntas legais, comina a lei a pena de um a três anos de prisão, além da multa.

Não se há de olvidar também que o depoimento das testemunhas ou do indiciado sobre um fato há de abranger não só os elementos do fato em si mesmo como circunstâncias anexas que o expliquem. Assim, se se acusa alguém de ter recebido de um banco certa quantia e esse fato é negado pelo réu, é natural que se interroge então de quem houve ele os haveres que possui. São circunstâncias que se entrelaçam e que servem de clarear o tema principal. Não será esse quesito exorbitante das boas normas de Processo, assim Criminal como Civil.

Por todas as razões expostas, indefiro o pedido de *habeas corpus*, havendo, em consequência, como nula a ordem concedida pelo juiz singular.

VOTO

O Sr. Ministro Nélson Hungria: Sr. Presidente, também entendo que é manifesta, no caso, a incompetência do Dr. juiz *a quo*. As Comissões de Inquérito da Câmara ou do Senado são, inquestionavelmente, autoridades da mais alta hierarquia, do mais elevado grau. São uma *longa manus* do Senado ou da Câmara. Recebem delegação direta de uma ou outra das Casas do Parlamento. Jamais poderiam ser colocadas em plano inferior ao dos próprios juizes processantes no foro criminal, cujos atos não incidem na censura de seus colegas de instância.

O próprio Dr. juiz *a quo*, implicitamente, como vem de acentuar o Sr. Ministro Relator, reconheceu isso mesmo, porque, se tivesse competência no caso, o seu recurso *ex officio* necessariamente havia de ser endereçado ou ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal ou ao Tribunal Federal de Recursos, e não ao Supremo Tribunal Federal, que, à parte os crimes políticos, não é segunda instância em relação aos juizes locais.

Também não tenho dúvida em reconhecer que, na espécie, não se poderia reconhecer a competência originária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, pois não se compreende que um Tribunal local Interfira na atuação de uma autoridade federal, a projetar-se na dimensão nacional.

Também não seria originariamente competente o Tribunal Federal de Recursos, porque a Comissão de Inquérito da Câmara, que não tem caráter judiciário, não está formando culpa nem vai proferir julgamento em torno de individualizado crime praticado em detrimento dos interesses patrimoniais da União, mas apenas exercendo a sua função constitucional de controle e vigilância da administração federal, visando sua investigação à expedição de futuros atos legislativos ou, como bem acentuou o Sr. Ministro Relator, à eventual provocação da autoridade judiciária competente, no sentido da instauração do processo criminal, se algum crime vier a ser realmente identificado ou apurado.

Assim, por exclusão, a competência originária cabe ao Supremo Tribunal Federal, do mesmo modo que a ele é atribuído, segundo preceito constitucional, o julgamento de mandado de segurança contra atos da Mesa da Câmara ou do Senado, a cujo plano se nivela, necessariamente, pela sua formação e natureza, a Comissão Parlamentar de Inquérito. É uma conclusão a que se tem de chegar por “construção” inteiramente razoável, dentro do nosso sistema constitucional ou legislativo.

Assim, Sr. Presidente, estou de pleno acordo com o Sr. Ministro Relator, no sentido de declarar insubsistente a decisão concessiva do *habeas corpus* e conhecer do pedido como originário.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: Sr. Presidente, peço licença aos eminentes colegas que já se manifestaram para discordar do seu douto pronunciamento. A mim me parece, com a devida vênia, que não é caso de *habeas corpus* este que ora está sendo julgado.

A Constituição Federal, no art. 101, letra *h*, diz que o Supremo Tribunal tem competência para julgar originariamente *habeas corpus*, quando coator ou paciente for Tribunal, funcionário ou autoridade cujos atos estejam diretamente sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal. Não é este o caso, pois só indiretamente cabe a esta Suprema Corte apreciar os atos do Poder Legislativo.

O Sr. Ministro Luís Gallotti: Perdoe-me V. Exa. É precisamente este o caso. Os atos da Câmara estão sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal.

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) : Decidimos, no mandado de segurança a que me reporte em meu voto, precisamente isso.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: Mas, tratava-se de mandado de segurança e mesmo assim houve necessidade de interpretação construtiva. Cabível, na espécie ora em apreço, seria o mandado de segurança, não o *habeas corpus*, porque este instituto é destinado a assegurar a liberdade de ir e vir. Ora, da exposição feita pelo eminente Ministro Relator não consta, absolutamente, que haja ordem de prisão contra o ora paciente. O que ele deseja é deixar de responder a determinadas indagações que lhe serão feitas pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Trata-se assim de caso típico de mandado de segurança e não de *habeas corpus*. Entendo, pois, ser inidôneo, na espécie, o meio judicial empregado.

Mas, desde que o eminente Ministro Relator propôs a preliminar do conhecimento do recurso e tenho de sobre ela me pronunciar, sendo forçado a apreciar esta circunstância da competência do Supremo Tribunal, entendo que o Dr. juiz *a quo*, como bem salientou S. Exa. o Sr. Ministro Relator, teve uma atitude contraditória. Ele não poderia conceder o *habeas corpus* e recorrer de ofício para este Supremo Tribunal; o que lhe cabia, desde que entendeu de dar o remédio judicial, era seguir os trâmites regulares encaminhando o caso ao Tribunal de segunda instância. Criou-se, assim, uma situação singularíssima. No rigor das normas processualísticas, este Supremo Tribunal não deveria conhecer do recurso: mas, se o não fizer, prevalecerá a ordem ilegal dada pelo juiz *a quo* e, assim, somos forçados a pôr de lado o rigorismo da lógica jurídica e conhecer do recurso. Dele conhecendo, dou-lhe provimento para cassar a decisão recorrida.

Sr. Presidente, a esta altura do debate, parece não haver nenhuma dúvida de que o argüido constrangimento alegado pelo paciente se cinge ao desejo de se furtar ele a responder a determinado questionário da Comissão de Inquérito. Justamente porque assim compreendi, no meu voto preliminar, declarei que se me afigurava caso de mandado de segurança, e não de *habeas corpus*. Trata-se, porém, de matéria já decidida. Sou obrigado a apreciar o mérito da causa.

Ora, a lei que estabeleceu as Comissões de Inquérito distinguiu nitidamente, no art. 3º, indiciados e testemunhas. Em relação às testemunhas ela cominou penalidade, no art. 4º, inciso II, dizendo que constituiria crime fazer afirmações falsas, ou negar, ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor, ou intérprete perante a Comissão Parlamentar de Inquérito. Se é assim, a questão precípua, a questão básica, seria saber se o paciente é Indiciado ou testemunha. Ora, os elementos constantes do processo não trazem nenhuma luz a esta indagação. Assim, continuamos *in albis*. Não se sabe por que este paciente está respondendo a essas indagações, se é considerado indiciado ou se é considerado testemunha. Evidentemente, *prima facie*, ele só pode ser considerado testemunha.

O Sr. Ministro Nélson Hungria: Para isso foi convocado.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: Para isso foi convocado, como testemunha. Ora, se fosse indiciado, eu não vacilaria em conceder-lhe *habeas corpus* porque, neste país, Deus louvado, ainda se não chegou ao costume lamentavelmente usado em outras terras, de que o caso do Eminentíssimo cardinal Midzenskv é exemplo típico, de se arrancar de um réu depoimentos por meio de torturas e processos inconfessáveis. Neste país, tenho como sagrado o direito do indiciado negar esclarecimentos sobre a imputação que lhe é feita

O Sr. Ministro Nélson Hungria: É assim em todo o mundo civilizado.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: Entretanto, como testemunha, ninguém pode calar em um inquérito, como muito bem salientou em seu luminoso voto o eminente Sr. Ministro Relator. Ou poderá calar, mas arcará com as consequências do seu silêncio. É uma questão que não pode ser debatida no sumariíssimo do *habeas corpus*. Não sabemos nada do que se está indagando e fazendo naquela Comissão. Se esse paciente comparece à Comissão de Inquérito e entende negar resposta às perguntas que lhe forem feitas, não fará mais do que praticar um direito seu, mas suportará as consequências de seu silêncio, porque está previsto no inciso II do art. 4º da lei que será crime fazer afirmação falsa ou calar a verdade. Se, mais tarde, chegar a ser provado que o paciente calou a verdade, responderá por isso, se se entender que ele estava depondo como testemunha e não como indiciado, assunto que só poderá ser definitivamente resolvido no processo criminal, não aqui. Se considerado for tratar-se de declarações prestadas, como testemunha, responderá pelo seu silêncio.

Denego assim a ordem impetrada.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti: No *habeas corpus* concedido ao paciente por uma das Câmaras do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a alegada coação era do juiz criminal, que, no entender daquela Côrte, teria violado a lei, indo além do que lhe solicitara a Comissão Parlamentar de Inquérito.

O presente *habeas corpus* foi requerido contra a própria Comissão Parlamentar e não contra o ato do juiz, e foi por isso que outro juiz de igual categoria se julgou competente.

Seria, na verdade, competente?

Ele próprio parece ter tido dúvida, pois, se o fôsse, o seu recurso *ex officio* deveria ser dirigido ao Tribunal de Justiça, e não ao Supremo Tribunal Federal, só competente, em grau de recurso ordinário, quando se trata de crime político (Constituição, art. 101, II, c).

Mas não teria o Supremo Tribunal, no caso, competência originária?

Se foi por admiti-lo que o ilustre juiz *a quo* remeteu os autos a esta Corte, então o certo não teria sido fazê-lo depois de decidir e sim antes.

Em pareceres como procurador da República, e em votos neste Tribunal, tenho sempre sustentado que, embora a competência do Supremo Tribunal, como já acontecia com a da extinta Justiça Federal, seja de ordem constitucional, fixada na Lei Magna e insuscetível de ampliação por lei ordinária, há casos de competência implícita ou por força de compreensão, conforme muitas vezes admitiu o Supremo Tribunal, quer no tocante às suas atribuições originárias, quer relativamente às da Justiça Federal.

Quanto a estas, é de lembrar o que ocorreu com relação ao processo e julgamento dos crimes que interessam à administração federal (peculato, moeda falsa, contrabando, etc.). A Constituição de 1891 não cogitara da competência da Justiça Federal para processá-los e julgá-los. Apesar disso, o Supremo Tribunal considerou implícita essa competência, como decorrente da índole do nosso sistema federativo. E logo se seguiu o pronunciamento do legislador, consagrando essa jurisprudência.

E, no tocante à competência do Supremo Tribunal, este a reconheceu em mais de uma hipótese não prevista expressamente pela Constituição de 1891.

Assim para a homologação de sentenças estrangeiras. Assim para o *habeas corpus*, quando se fundasse em coação do presidente da República ou de ministro de Estado. Assim também para o *habeas corpus*, no caso de partir a coação de um Tribunal estadual ou de um juiz federal.

Todos esses exemplos servem para mostrar a indeclinável necessidade de, por *construção*, segundo o método tantas vezes sabiamente usado quer pela Corte Suprema dos Estados Unidos, quer pela nossa, ampliar a competência originária do Supremo Tribunal estendendo-a a casos em que a Constituição foi omissa, mas decorrem do sistema que ela própria adotou.

Dentro desse critério, no mandado de segurança requerido contra a resolução da Câmara dos Deputados mandando publicar o inquérito do Banco do Brasil, decidimos unanimemente pela competência originária do Supremo Tribunal, embora a Constituição só se refira a atos da Mesa da Câmara (art. 11, I, *i*), visto não haver, acima do Supremo Tribunal, outro que pudesse conhecer dos atos da própria Câmara.

Ora, não me parece possível negar que a Comissão Parlamentar de Inquérito, criada na forma do art. 53 da Constituição, seja um órgão da Câmara e a represente, pois está dito expressamente no artigo 2º da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, que, no exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias, inquirir testemunhas, requisitar informações e documentos, etc., o que mostra que, no âmbito de suas atribuições, ela age diretamente e não por intermédio da Mesa.

Isso ainda mais se acentua com a exceção aberta no tocante à convocação de Ministros de Estado, a qual a Comissão apenas poderá requerer (diz a lei), dependendo assim de deliberação plenária.

Se fosse impetrado *mandado de segurança* contra o ato de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, por isso que ela representa a Câmara na tarefa que esta lhe confiou, assim como a Mesa a representa de modo geral, não hesitaria eu em reconhecer a competência originária do Supremo Tribunal, dentro do critério apontado e que vem sendo invariavelmente seguido.

Ora, a Constituição declara competir originariamente ao Supremo Tribunal o conhecimento do *habeas corpus*, quando o coator for funcionário ou autoridade cujos atos estejam diretamente sujeitos à jurisdição do mesmo Tribunal.

Concluo, pois, pela competência originária desta Corte.

Nem se compreenderia, dentro das linhas mestras do sistema vigente, que um juiz local pudesse paralisar a ação do Poder Legislativo da União.

VOTO

O Sr. Ministro Hahneemann Guimarães: Sr. Presidente, pelo art. 53 da Constituição, as Comissões Parlamentares de Inquérito são, indiscutivelmente, órgãos da Câmara dos Deputados ou do Senado. Ora, os atos da Câmara dos Deputados e do Senado estão, sem dúvida — parece-me isto indiscutível —, sujeitos imediatamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 101, inciso I, letra *h*, da Constituição. Ora, se os atos da Câmara dos Deputados e do Senado estão sujeitos, imediatamente à jurisdição do Supremo Tribunal, não podem deixar de estar sujeitos a esta mesma jurisdição os atos constrangedores porventura praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Sendo assim, Sr. Presidente, dou provimento ao recurso para cassar a decisão recorrida, por incompetência do juiz que a proferiu, acompanhando o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: Sr. Presidente, o tema submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal está exhaustivamente esclarecido pelos votos dos eminentes Srs. Ministros Relator e demais colegas que me precederam. Dou a minha contribuição porque não posso a ela esquivar-me.

A Constituição Federal estabelece, no art. 101, letra *i*, que compete ao Supremo Tribunal processar e julgar originariamente os mandados de segurança contra ato do Presidente da República, da Mesa da Câmara ou do Senado e do presidente do próprio Supremo Tribunal. O mesmo dispositivo, pela letra *h*, reza que também lhe compete processar e julgar originariamente o *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for tribunal, funcionário ou autoridade cujos atos estiverem diretamente sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

Na própria expressão “funcionário ou autoridade cujos atos estejam diretamente sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal” há de compreender-se a Mesa da Câmara e a Mesa do Senado, conforme reza o art. 101, n. I, letra *i*, da Constituição.

De sorte que a combinação dos dois preceitos, o da letra *h* e o da letra *i*, torna indubitável a competência do Supremo Tribunal toda vez que se argua coação partida de uma dessas casas do Congresso Nacional, da Câmara ou do Senado, e tanto faz que a coação parta do Plenário de qualquer dessas Casas, como de qualquer de suas Comissões autorizadas na lei, porque têm a mesma competência, são a expressão do mesmo órgão legislativo. Ora, se assim é, e como já acentuou o Supremo Tribunal dando esta interpretação ao julgar o Mandado de Segurança n. 1.959, conforme recordou o Sr. Ministro Relator, é indubitável a competência da Suprema Corte para conhecer da espécie.

Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, conhecendo do recurso e dando-lhe provimento, para cassar a decisão do juiz *a quo*, por ilegal.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada: Sr. Presidente, o ilustre Ministro **Hahneemann Guimarães** referiu-se ao art. 53 da Constituição federal, que diz o seguinte:

“A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros”.

A Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre essas Comissões de Inquérito, lhes concede “ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem a sua formação”, podendo, no exercício de suas atribui-

ções, requerer mesmo “a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso” e, ainda, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos (art. 2º).

A amplitude de poderes das Comissões de Inquérito e sua origem constitucional permitem sejam consideradas um desdobramento, ou melhor, uma delegação da própria Câmara — elas representam a Câmara, e a Câmara se manifestando através dessas Comissões.

Daí a consequência que se impõe: é o Supremo Tribunal Federal competente para apreciar qualquer ilegalidade, coação ou abuso de poder que tais órgãos venham a praticar.

É uma interpretação autorizada pela exegese construtora da norma constitucional permitindo que o Supremo Tribunal preencha a omissão do texto, como tem sustentado o eminente ministro **Orozimbo Nonato**.

Nessas condições, acompanho o eminente Ministro Relator, na preliminar suscitada.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa: Sr. Presidente, se o juiz que concedeu o *habeas corpus* era competente para fazê-lo, incompetente é este Tribunal para conhecer do recurso, porque, apenas numa hipótese cabe recurso *ordinário*, para ele, de decisão proferida por juiz singular: em se tratando de crime político.

Mas, da própria competência tanto não estava seguro o juiz, que, de ofício, recorreu de sua decisão para este Tribunal. E se deste Tribunal é a competência, ela somente pode ser *originária*, caso em que o *recurso* não deve como tal ser conhecido, e sim como pedido originário. Aliás, tem este Tribunal em outros casos já decidido nessa conformidade.

E, de acordo com o eminente Sr. Ministro Relator, conheço do pedido como originário, porque as Comissões Parlamentares de Inquérito, a que se refere o art. 53 da Constituição Federal, representam a própria Casa Legislativa, de que são delegadas, tal como sua Comissão diretora, ou seja, a sua Mesa.

Ora, se os atos da Mesa de qualquer das Casas Legislativas estão sujeitos à apreciação deste Supremo Tribunal, por força do que dispõe o art. 101, n. I, letra *h*, em relação ao *habeas corpus*, e letra *i*, quanto ao mandado de segurança — pela mesma razão devem estar os atos das suas Comissões de Inquérito; e, quando assim não se entendesse, inexistindo outro Tribunal competente para deles conhecer, somente este Supremo Tribunal podia arrogar-se tal competência, atendendo a que está em causa, através de um órgão seu delegado, uma das Câmaras do Legislativo Federal.

A competência, pois, é deste Tribunal, como atribuição implícita nas que lhe são conferidas pela Constituição.

Conheço do pedido como originário.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato: Sr. Presidente, como realçou no seu erudito voto preliminar o eminente Sr. Ministro Relator, os Parlamentos nas democracias modernas têm função mais ampla do que elaborar as leis. A essa função, já de si relevantíssima, outra se enumerou — a de fiscalizar o exercício de funções públicas, o emprego dos dinheiros públicos, a atividade de autoridades públicas.

Atendendo a reclamos da consciência jurídica moderna, a Constituição brasileira estabeleceu em seu art. 53 que a Câmara e o Senado podem criar Comissões de Inquérito para examinar determinados fatos, fazendo indagações, inquirições e sindicâncias mais ou menos profundas para que a lei seja observada e obedecida no sentido dos mais altos interesses da coletividade.

De resto, o trabalho de pesquisas e sondagens, próprio das Comissões, não poderia ser realizado pela Câmara *au grand complet*, no plenário de seus trabalhos. Haveria, até, impossibilidade material de o fazer. A lei, porém, foi além: deu, de acordo com a traça do constituinte, amplos poderes às Comissões a realização dos trabalhos que lhes foram atribuídos. Trata-se, sem qualquer dúvida, de uma amplitude de processo, dentro da qual pode haver desvios de poder que, entretanto, não se presumem. E, afinal, que praticou, no caso dos autos, a Comissão de Inquérito? Segundo o impetrante, cometeu ato que envolve cerceamento de liberdade. A competência para, em semelhante caso, conceder o *writ* de liberdade seria deste Supremo Tribunal.

Há um princípio de direito comum de que as leis sôbre competência não admitem ampliação; são de direito restrito, não podem sofrer ampliação, ainda por analogia.

No caso, se fôssemos aplicar o princípio aludido, a conclusão seria a de inexistir autoridade competente, uma vez que não o poderia fazer a Justiça local, como se demonstrou cumpridamente. O caso, porém, é de competência constitucional, que se presta às amplitudes da *construction*, como, entre outros, já o demonstraram os eminentes Ministros **Castro Nunes** e **Luiz Gallotti**.

A Lei Maior é um instrumento de realização da vida política do país e os seus textos admitem, por sua índole e por sua finalidade, a interpretação construtiva que leva a admitir, no caso, a competência originária deste Supremo Tribunal, termos em que reformo a sentença do ilustre juiz *a quo*, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: Sr. Presidente, em virtude de poderes implícitos da Carta Maior vigente, é da competência originária, privativa, do Supremo Tribunal Federal, conhecer de pedido de *habeas corpus* contra ato, dito violento, da Mesa de qualquer das Câmaras Legislativas federais ou das Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas por força de mandamento constitucional (artigo 53).

Acompanho o eminente Ministro Relator, a fim de cassar, por ilegal, a ordem concedida. O juiz exorbitou de suas funções.

VOTO

O Sr. Ministro Nélson Hungria: Sr. Presidente, não tenho dúvida em qualificar o presente pedido de *habeas corpus* como uma extravagância. Não está em jogo o direito de locomoção, a liberdade de ir e vir. Que é que se pretende com o presente *habeas corpus*, em última análise, como se depreendeu do voto do eminente Sr. Ministro Relator? Que ao paciente seja assegurado o direito de não responder a tais ou quais perguntas formuladas pela Comissão de Inquérito da Câmara dos Deputados. Não se trata do seu comparecimento, da sua apresentação diante dessa Comissão, mas tão-só e exclusivamente de que ele fique isento de dar resposta a tais ou quais perguntas que lhe serão formuladas.

Ora, Sr. Presidente, jamais se ouviu dizer, pelo menos no mundo terráqueo em que vivemos, que o direito de não articular palavras, o direito de abrir ou fechar a boca, de descerrar ou não os lábios fosse integrante, ou se confundisse com o direito de locomoção, com o direito de ir e vir, com o direito de livres “idas e venidas”, em

qualquer direção. Que é que se pretende com este pedido de *habeas corpus*? Que seja assegurado ao paciente o direito de ficar em silêncio na presença da Comissão de Inquérito, quando determinadas perguntas lhe forem feitas. Não é só o despropósito que se apresenta na espécie, de se querer defender o direito de emudecer, o direito de calar, como se fosse uma modalidade, uma forma do direito de se locomover. Há mais ainda: pretende-se que o Poder Judiciário, penetrando na órbita privativa da Comissão de Inquérito, sem conhecer o complexo resultado atual das investigações, isto é, sem poder saber se há ou não, positivamente, conexão direta ou indireta entre as perguntas e o objeto do inquérito, se pronuncie *grosso modo* no sentido de que tais perguntas não devem ser respondidas. Como poderíamos, sem que nos fosse presente, para demorado e meditado estudo, que o *sumariíssimo* do *habeas corpus* não comporta, o processo da investigação, convencer-nos da pertinência ou impertinência das perguntas? Nem uma só certidão foi trazida para demonstrar que as perguntas não têm relação, ainda que indireta, com o objeto da indagação que se propôs a Comissão da Câmara. E até prova em contrário teríamos de crer no que informa o ilustre presidente dessa Comissão, quanto a essa conexão, quanto à necessidade de, por meio dessas perguntas, esclarecer pontos do relevo na pesquisa da verdade em torno de fatos atinentes ao objeto do inquérito.

Vamos admitir, *ad argumentandum*, o seguinte absurdo: de considerar o direito de calar como um desdobramento do direito de ir e vir. Alega-se que o suplicante tem o direito de calar porque, no caso, estaria ele adstrito a sigilo profissional. Ora, não se pode admitir que o conhecimento do suplicante acerca de detalhes de suas próprias transações de mútuo, com esta ou aquela pessoa, tenha-o ele obtido como “confidente necessário”, como exercente de uma daquelas profissões em razão das quais se obtém, necessariamente, a comunicação de segredos. De modo algum. O suplicante não é médico, não é padre confessor, não é advogado, não é enfermeiro, não é banqueiro. Em hipótese alguma se poderia considerar que o suplicante, no tocante às suas transações financeiras, ainda que particulares, estivesse resguardado pelo dever de sigilo profissional. Invoca-se a respeito, é certo, a prática norte-americana. Não podia isto faltar, pois estamos sempre de olhos compridos, de olhos gulosos para o que se faz e o que se decide nos Estados Unidos, apesar de que, no caso, tenhamos importado o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, não dos Estados Unidos, mas das Constituições alemã e austríaca. Mas, vejamos o que acontece nos Estados Unidos: é verdade que lá sempre se tem entendido que essas Comissões de Inquérito não têm poder geral — “*general power*” — para investigar, para esmiuçar negócios particulares — “*private affairs*” — e expô-los à publicidade. Mas é também certo que lá se tem entendido, reiteradamente, que as Comissões de Inquérito podem investigar sobre tudo quanto não extravase, não exorbite do objeto da investigação. Ora, como já acentuei, não podemos saber, não temos elementos elucidativos, no sentido de que as questionadas perguntas não são atinentes, não têm relação, ainda que indireta, ainda que mediata, com a investigação que está sendo feita pela Comissão da Câmara. Se este *habeas corpus* fosse concedido como o foi erroneamente pelo juiz de primeira instância, poderia redundar no seguinte: salvo-conduto para um indivíduo livremente praticar o crime de falso testemunho. É no que redundaria o *habeas corpus*, caso realmente as perguntas tenham realmente conexão com o objeto do inquérito. Se ao suplicante se dá o direito de não responder a elas, estaremos assegurando-lhe o direito de praticar crime previsto no Código Penal, o direito de cometer testemunho falso, uma de cujas modalidades é precisamente calar a verdade. O que vai acontecer, no caso, sem descabida interferência de *habeas corpus* preventivo, é o seguinte: o suplicante comparece à presença da Comissão de Inquérito, sendo-lhe feitas as perguntas em questão, e ele poderá calar ou falar. De modo algum poderá ser coagido fisicamente a falar. A Comissão de Inquérito, ao que nos conste, não dispõe de câmara de torturas. Não estamos na Idade Média, nos tempos das ominosas *quaestiones*, em que se

arrancava a confissão de réus ou declarações de testemunhas à força, a *tratos de polé*, para usar uma expressão muito do agrado do nosso ilustre colega, o Sr. **Orozimbo Nonato**.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: V. Exa. não precisa ir tão longe, até a Idade Média. Há países em que ainda hoje se usam essas *quaestiones*.

O Sr. Ministro Nélson Hungria: Fica a afirmação por conta de V. Exa.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: V. Exa. está tão certo quanto eu do que afirmo.

O Sr. Ministro Nelson Hungria: Suponhamos que o suplicante Samuel Wainer se apresente à Comissão de Inquérito e não responda às perguntas. De duas uma pode acontecer: se vier a provar, posteriormente, que as perguntas realmente nada têm a ver com o objeto do inquérito, nada lhe poderá suceder, pois não haveria representante do Ministério Público que contra ele oferecesse denúncia; mas, se, ao contrário, ficar averiguado que as perguntas tinham realmente relação, ainda que indireta, com o objeto do inquérito, ficará ele sujeito às penas do testemunho falso. É o que pode ocorrer, com inteiro descabimento de *habeas corpus*, que só protege o *jus eundi ultra citroque*, o direito de ir e vir segundo o livre alvedrio do indivíduo. Não se apresenta, no caso, ofensa àquele direito de locomoção de que fala a Constituição, em seu art. 141, § 23. Constrangimento ao direito de locomoção do suplicante teria sido a prisão que sofreu, como pena disciplinar aplicada sem pré-via audiência e excluída pela própria lei disciplinadora das Comissões de Inquérito. Mas a Justiça já fez cessar a coação, que era realmente ilegal, embora o que estou dizendo seja adiantamento de voto, na hipótese muito pouco provável de ser interposto o recurso extraordinário a que aludiu o eminente Sr. Ministro Relator. Fique certo o suplicante de que, no dia em que vier a sofrer, realmente, constrangimento ilegal à sua liberdade de locomoção, terá abertas as portas desta Suprema Corte. Atualmente, porém, não está inibido o seu direito de ir e vir. Não tenho dúvida, Sr. Presidente, em declarar insubsistente a ordem de *habeas corpus* expedida pelo juiz da primeira instância e, conhecendo do pedido como originário, indeferi-lo, por descabido ou improcedente.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Conhecendo do pedido como originário, eu o denego.

O que se pretende é que o paciente não tenha de comparecer à Comissão Parlamentar de Inquérito para responder a determinada pergunta, e ainda se lhe assegure um *bill* às indenidade, eximindo-o, por antecipação, de qualquer responsabilidade ou pena, a que possa ficar sujeito.

Seria um golpe frontal na autoridade das Comissões Parlamentares de Inquérito, cujo relevo e prestígio tanto se tem assinalado nos Estados Unidos, chegando **James Young** a dizer que o poder de investigar se compreende entre os mais úteis e valiosos conferido aos corpos legislativos (*The New American Constitution*. 4ª ed., 1947).

Young aponta os casos que a Corte Suprema dos Estados Unidos tem apreciado no sentido de prestigiar as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Isso num país, onde, ao contrário do nosso, a Constituição silencia sobre tais Comissões, tendo apenas uma lei de 1853 dado competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos que desobedecem às Comissões ou lhes obstruem os trabalhos.

Entre nós, **Aguiinaldo da Costa Pereira**, em tese de concurso, dissertou sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, mostrando a importância e a amplitude de seus poderes, que hão de ser também implícitos, pois, quando se confere a um órgão uma atribuição, hão de se lhe conceder também os meios de exercê-la.

Ainda que o fato determinado, objeto de investigação, sejam as relações da empresa com o Banco do Brasil, não se pode dizer, *a priori*, que o conhecimento dos nomes dos primitivos financiadores não interesse à investigação mesmo sob o prisma daquelas relações, pois, só depois de conhecidos os nomes, é que se poderá seguramente ajuizar a tal respeito.

O juiz, para conceder o *habeas corpus*, fundou-se em que a deliberação, de que se trata, devera ter sido plenária e não apenas da Comissão.

Esse ponto já deixei respondido ao apreciar a preliminar de competência.

Conhecendo do pedido, como originário, eu o indefiro.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Sr. Presidente, ampliando a disposição do art. 342 do Código Penal, a Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, estabeleceu o dever de dizer a verdade para quem é chamado a depor perante as Comissões Parlamentares de Inquérito. Ninguém pode calar ou negar a verdade.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa: Como testemunha, não pode; a lei é clara.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Estou falando de modo geral, em face do art. 4º, II, em que a lei enuncia o dever de dizer a verdade. Seja como for, jamais se poderá requerer ordem de *habeas corpus* para que alguém se escuse do cumprimento deste dever.

Perguntar-se-á se fica assim o paciente desprotegido contra a possibilidade de lhe serem feitas perguntas impertinentes ou sobre as quais tenha ele o direito de guardar segredo. Evidentemente, ele pode deixar de responder a perguntas impertinentes ou sobre as quais deva manter segredo; mas este direito não pode ser protegido pela ordem de *habeas corpus*, e será feito valer quando, porventura, seja intentada ação penal contra o paciente, pelo descumprimento do dever de dizer a verdade. Jamais se poderá impedir ou evitar que alguém seja convocado a dizer a verdade perante as Comissões Parlamentares de Inquérito, por meio de ordem de *habeas corpus*. O que se pode evitar por *habeas corpus* é que alguém seja responsabilizado penalmente por ter exercido o direito de não responder a perguntas impertinentes, ou sobre as quais tivesse o direito de guardar segredo.

Assim, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, indeferindo o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa: Sr. Presidente, o sistema constitucional vigente, a partir de 1946, a exemplo do preceituado pela Carta Política de 1934, ampliou de tal sorte as atribuições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que lhes deu prerrogativas outras, cabendo às Comissões de Inquérito, nos termos da lei que estruturou seu modo de funcionamento, chamar à sua audiência indivíduos aos quais cabe esclarecer acerca de fatos determinados. A relevância dessa atribuição é visível, além de incontestável. Os dinheiros públicos, o destino do País, a ilegalidade de determinadas atuações de autoridades públicas, do Presidente da República, dos Ministros de Estado; dos chefes de serviço, tôdas essas atividades quando contrárias aos interesses do País, estão, hoje, sujeitas à investigação atribuída às Comissões Parlamentares de Inquérito.

E é tão imperiosa a força que assiste a estas Comissões, que já os próprios Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados ou o Senado para pessoalmente prestar informações acerca de assuntos previamente determinados. Os próprios Ministros de Estado não podem, hoje, eximir-se a esta

obrigação. Se deixarem de comparecer, nos termos do art. 54 da Constituição federal, esta falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

Nenhum cidadão pode sequer eximir-se de comparecer perante a menor autoridade policial, mesmo um delegado de Município, para prestar declarações, em inquérito regularmente processado. Como pode um cidadão pleitear, escudado num pedido de *habeas corpus*, o não-comparecimento perante uma Comissão de Inquérito da Câmara dos Deputados, se esta cumpre se dever constitucional para apurar irregularidades, e se ele deve comparecer para defender, quando não seja a dos seus amigos que estejam envolvidos no caso, a sua própria honorabilidade?

Entretanto, no pedido de *habeas corpus* formulado e ao qual deu guarida, sem competência alguma, o juiz de direito, que pede o impetrante? O peticionário pede que se conceda a ordem “para cassar a coação exercida sobre Samuel Wainer pela Comissão Parlamentar de Inquérito e para obstar seja ele conduzido debaixo de vara ou preso por se ter recusado justificadamente a depor sobre o assunto acima especificado”.

Ora, este cidadão é igual a todos os demais cidadãos, brasileiros ou estrangeiros, que estejam sob a proteção do pavilhão nacional. E é seu dever comparecer perante a Comissão para ali prestar esclarecimentos sobre todas as perguntas que lhe sejam formuladas, como deixou evidente, no seu luminoso voto, o Sr. Ministro Relator. Sujeitar-se-a naturalmente, às conseqüências de certas negativas que importam em encobrir a verdade sobre fatos que o País, a Nação tem o direito de saber e de ver esclarecidos.

Assim, Sr. Presidente, a medida ora impetrada ao Supremo Tribunal Federal é absolutamente inidônea.

O Supremo Tribunal poderia concluir não indeferindo o pedido, mas dele não conhecendo, porque não é o caso de *habeas corpus* o pedido de alguém para se eximir a prestar declarações perante autoridade legitimamente constituída. Pelos motivos expostos, acompanho integralmente o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada: Sr. Presidente, a questão está bem discutida. O Sr. Ministro Relator foi objetivo na exposição dos fundamentos de seu voto e da conclusão acompanhada pelos demais Srs. Ministros. Sem dúvida que o paciente não poderia deixar de comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito sendo a ela convocado. A lei obriga o comparecimento (art. 3º e parágrafo único da Lei n. 1.579), do mesmo modo que dispõe que a testemunha não pode *calar a verdade* sobre os fatos indagados (art. 4º da lei referida). Entretanto, se ela não quiser prestar o seu depoimento, não tem a Comissão meios de obrigá-la a falar, e, então, ficará sujeita às penalidades que a própria lei comina em tal caso (art. 4º), penalidades a serem impostas pela Justiça comum em processo próprio, com observância das normas previstas no Código de Processo Penal.

O *habeas corpus* realmente não pode ser concedido. Acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa: Conhecendo do pedido como originário, nego a ordem.

Nego, em primeiro lugar, porque não está em causa a liberdade de locomoção do paciente, única a que o preceito do artigo 141, § 23, da Constituição, socorre com a concessão de *habeas corpus* no caso de ameaça ou violação dessa liberdade. O que se pleiteia é facultar ao paciente a prática de um delito, com a garanteia prévia de impunida-

de. O art. 4º da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, que dispôs sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, regulando as suas atribuições e a forma de seu exercício, define, como crime, fazer a testemunha afirmação falsa, negar ou calar a verdade “perante a Comissão Parlamentar de Inquérito”. Reproduziu-se nesse dispositivo o art. 342 do Código Penal, com referência expressa às Comissões Parlamentares, apenando-se o crime com as mesmas penas cominadas pelo Código.

O que se pretende é que o paciente deixe de responder às perguntas que a Comissão entenda de lhe formular, relativas ao “fato *determinado*” para cuja apuração foi constituída, calando a verdade ou negando-se a responder. Isso não é possível, e, portanto, inadmissível o garantir-se, através de uma ordem de *habeas corpus*, um direito que o paciente não tem, pois que, ao invés, ocorre-lhe o dever legal, de, como testemunha, esclarecer os fatos que a Comissão investiga.

O paciente, é certo, poderá, se quiser, calar-se; não será coagido a falar. Mas, se com o seu silêncio, visando ocultar a verdade, prejudicar o objeto do inquérito parlamentar, assumirá as responsabilidades decorrentes dessa sua atitude, a serem apuradas oportunamente perante a autoridade judiciária. E se daí resultar qualquer constrangimento à sua liberdade, constrangimento que repute ilegal, caso, então, será de, através da garantia constitucional do *habeas corpus*, garantir-se contra ele.

A ordem ora impetrada não tem fundamento; nego-a, portanto.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato: Sr. Presidente, ficou demonstrado *ad satiem* descomportar o caso a concessão do *writ* impetrado. Visa o impetrante, por meio deste *habeas corpus*, eximir-se ao dever de comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, que ele entende não concentrar os poderes da Câmara, e, por outro lado, sustenta ser direito seu calar quanto a certas indagações que julga impertinentes e cuja resposta exigiria a quebra de deveres de cavalheirismo e de lealdade.

Quanto à primeira parte, já no debate da preliminar se esclareceu estar a Comissão armada dos poderes que o impetrante põe em dúvida. Esse aspecto da controvérsia ficou inteiramente dilucidado.

Quanto à outra parte, o princípio é que o acusado, o indiciado, não pode ser obrigado a fazer declarações contra a sua própria liberdade. A lei não atribui ao homem o dever heróico de sacrificar-se para dizer a verdade. Já a testemunha não. Esta deve dizer a verdade, toda a verdade, e só a verdade, como declaram enfaticamente certos Códigos, sublinhando energicamente o dever de esclarecer a autoridade sobre os fatos aludidos.

Entretanto, se a testemunha não quiser dizer a verdade, não o dirá. Responderá pelas conseqüências de seu ato. Será processada e neste processo poderá mostrar como defesa a impertinência das perguntas e o dever de calar quanto aos fatos sobre que foi indagado.

Nestas condições, a espécie não comporta solução favorável ao impetrante, mas o remate a que chegaram os eminentes Colegas, a desconcessão do *habeas corpus*, se impõe como curial e jurídico. Acompanho o eminente Sr. Ministro Relator, que, com grande objetividade, clareza e erudição, esclareceu o assunto em todos os seus ângulos, versado, aliás, com igual superioridade pelos demais eminentes Colegas.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: Tenho por manifesto o descabimento do *habeas corpus*, quase sem objeto digno de apreço, ao ensejo da presente impetração.

Em tese, ao paciente — como testemunha, e assim foi convocado — não está facultado isentar-se da obrigação de depor, vale dizer, de responder a todas as perguntas ou proposições pertinentes, ainda que indiretas, quando formuladas, em qualquer fase processual, inclusive, até, perante a ilustre Comissão Parlamentar de Inquérito. A essa, no exercício de prerrogativas normais e investida de função moralizadora, ninguém poderá deixar de comparecer para falar a verdade e esclarecer fatos, sob as penas da lei.

Denego a ordem pedida, de acordo, inteiramente, com o voto brilhante e exaustivo do eminente Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: deram provimento ao recurso para reformar a decisão recorrida e, conhecido o pedido como originário, negaram a ordem, unanimemente.

HABEAS CORPUS 71.039 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Paulo Brossard

Paciente: Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta — Impetrantes: José Geraldo Grossi e outro — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS

Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar *habeas corpus* e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, *i*, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1.959, de 1953, e HC 92.678, de 1953.

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados e torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes.

Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites.

Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais de investigação, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.

Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1.579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido.

Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos.

Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelem eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário.

Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho.

O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha e dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário.

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração, Constituição, art. 49, X, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se, no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º. *in fine*.

A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Proceder regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro Poder.

Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência ou recalcitrância ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho especializado do Poder Judiciário, que, em nome da harmonia entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1.579, art. 3º, parágrafo único.

Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho.

Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.

A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.

Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do auto correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal.

Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor.

Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar.

Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só *a posteriori* pode ser apreciado caso a caso. A testemunha não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho.

Prisão decretada pelo presidente da CPI que extravasa claramente os limites legais. *Habeas corpus* concedido para cassar o decreto ilegal, sem prejuízo do dever de seu comparecimento à Comissão, para ser inquirido como testemunha ou ouvido como indiciado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, por unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, deferir o pedido de *habeas corpus*, para cassar o decreto de prisão preventiva expedido pela Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Votou o Presidente.

Brasília, 7 de abril de 1994 — Octavio Gallotti, Presidente — Paulo Brossard, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Os advogados José Geraldo Grossi e Marcelo Malheiros Galvez impetram ordem de *habeas corpus*, com pedido de medida liminar, em favor de Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta, apontando como autoridade coetora o Deputado Federal Augustinho Valente, presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS, **que expediu mandado de prisão contra o paciente.**

2. Fundamenta a competência do Supremo Tribunal Federal para, originariamente, processar e julgar a ordem, no artigo 102, inciso I, alínea *i*, da Constituição Federal. Dado o inequívoco privilégio de foro que gozam os deputados federais (art. 102, I, CF.), entendem os impetrantes que os seus atos estão sujeitos, diretamente, à jurisdição desta Corte.

3. Quanto ao mérito da pretensão, argumentam que, excetuada a prisão em flagrante, da qual não se cogita a hipótese, somente a autoridade judiciária poderá decretar, por ordem escrita e fundamentada, a prisão de alguém (art. 5, LXI, da CF).

O fato de a Constituição Federal estabelecer, no artigo 58, § 3º, que “(...) as comissões parlamentares de inquérito (...), terão poderes de investigação próprios da autoridade judiciais (...)”, não permite a decretação de sua prisão.

Embora sejam amplos os poderes de investigação de uma CPI, a prisão de qualquer pessoa que esteja, eventualmente, sendo por ela investigada, fica sujeita à regra constitucional estabelecida no citado artigo 5º, LXI.

4. Ped, liminarmente e a final, a concessão da ordem para que cesse a coação imposta ao paciente por autoridade não judiciária.

5. O pedido cautelar foi deferido a fl. 20, durante o recesso da Corte, pelo Ministro Presidente **Octavio Galotti**.

6. As informações do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito vieram para os autos às fl. 36/82, propugnando pela denegação da ordem, ante a constitucionalidade e legalidade do ato impugnado.

7. Ante o relevo da matéria e a urgência que o julgamento requer, trago os autos à consideração deste grégio Plenário, solicitando o parecer oral do Senhor Procurador-Geral da República.

É o Relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Brossard (Relator): Senhor Presidente, de longe data se entende que o poder de investigar é inerente ao poder de legislar e dele ancilar, ainda quando a Constituição seja omissa a respeito.

Assim, na Inglaterra, onde as comissões parlamentares nasceram, no fim do século XIV, sob Eduardo II e Eduardo III, as leis e atos constitucionais eram silentes a respeito, **Anson**, *Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre*, 1903, v.I, p. 435; **Galloway**, *Encyclopaedia of Social Sciences*, v. VIII, p. 235; **Eberling**, *Congressional Investigations*, 1928, p. 15; **Silvio Furlani**, *Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta*, 1954, p. 1.

Também nos Estados Unidos, onde o mecanismo tem tido vasta aplicação, a Carta de Filadelfia não consagra uma só palavra a respeito. Aliás, antes da independência, e também sem cláusula autorizativa, as assembleias das colônias americanas já exerciam o poder de investigar. **Galloway**, *op. cit.*, p. 254; **Eberling**, *op. cit.* p. 17 e ss; **Dimoch**, *Congressional Investigations*, 1929, p. 53.

Mas isto se verificou não só nos países anglo-saxões; também em França, onde é acentuado o culto da lei escrita, não era outra a situação, consoante o testemunho de seus juristas. **Arnitz**, por exemplo, enceta a sua conceituada monografia acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito com estes conceitos:

“aucun texte de loi ne règle ni la nomination, ni la procedure des enquêtes parlamentaires; aussi est-ce eux principes généraux du droit constitutionnel et parlemantaires, ainsi qu’aux précédents historiques, qu’il faut faire appel pour établir la charte légale de ces enquêtes, et pour epporter des solutions aux problèmes parfois fort complexes qui se sont posés devant elles, les enquêtes parlamentaires d’ordre politique, 1917, p. 5.

O grande mestre da Faculdade de Paris, **Esmein**, pronuncia-se assim:

“le droit d’enquête parlementaire découle, en effet, des principes, du droit qu’ont las Chambras de légiférer spontanérnent et de contrôler les actes des ministres; pour exercer utilement ces droite, elles doivent pouvoir s’éclairer et s’éclairer comme elles entendent, *Droit Constitutionnel*, 4. ed., 1905, p. 879; 8. ed., 1928, v. II, p. 509.

Duguit, a quem **Ruy** chamou “mestre dos mestres” Comentários à Constituição, v. VI, p. 97, não dissente da lição exposta:

“en France, aucun texte ni des bis constitutionnelles, ni des bois ordinaires, ni même des réglemens de chambres ne donne aux chambres la droit de nommer des comissions d’enquête, ne détermine leurs pouvoirs. Cepandant, ce droit des chambres est incontesté et incontestable et it est fréquemment exercê. Il dérive de cette proposition incontestable que chaque chambre doit avoir le droit de s’éclairer sur tous le points sur lesqueles elle est appllée à statuer, et a particulièrement le droit de prendre toutes les mesures pour exercer en parfaite connaissance de cause son pouvoir de contrôle”, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1911, v. II, § 149, p. 373; 2ª ed., v. IV, § 32, p. 391.

Na Itália, por exemplo, o Estatuto Albertino também era omissa a respeito de comissões parlamentares de inquérito, mas, como salienta **Carlo Cereti**,

“ii potere d’inchiesta nonostante non fosse contemplato dallo Statuto venne sempre riconosciuto alle camere sino a che si formo consuetudine confermata dai regolamenti, *Corso di Diritto Costituzionale Italiano*, 4ª ed., 1955, p. 341; **Brunialti**, *Diritto Costituzionale*, 1896, v. 1, p. 841 e ss; **Arangio Ruie**, *Instituzioni di Diritto Costituzionale Italiano*, 1913, n. 590, p. 548; **MICELI**, *Inchieste Parlamentari*, in “*Enciclopedia Giuridica Italiana*”, 1902, v. VIII, p. 634 e ss.; **Pierandrei**, *Inchieste Parlamentare*, “*Novissimo Digesto Italiano*”, 1980, v. VIII, p. 522 e ss.

2. Também no Brasil prevaleceu este entendimento. A Constituição imperial era omissa a respeito. Nem por isto se negou às câmaras o poder de criá-las, e ao contrário do que se tem afirmado, àquele tempo foram nomeadas comissões de inquérito. Delas dá notícia **Afonso Pena** em suas notas ao Regimento do Senado, ao tempo em que ele foi seu presidente, na condição de Vice-Presidente da República:

“temos exemplo de inquéritos parlamentares sobre questões comerciais, industriais, agrícolas e financeiras e outras (...) Entre outros casos, podemos citar o da Comissão Parlamentar nomeada em 24 de outubro de 1882, para instaurar inquérito sobre as condições do nosso comércio, da nossa indústria fabril e do serviço das nossas Alfândegas, que apresentou desenvolvidas informações em 30 de agosto de 1883”, *Manual do Senador*, anotado por **Afonso Pena**, 1905, p. 55 e 56; *Anais do Parlamento Brasileiro, Câmara dos Srs. Deputados*, sessão de 1882, 1882, v. V, p. 525, 554 e 563; cf. **José Alfredo de Oliveira Baracho**, *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*, 1988, p. 108.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 3.IX.1831, previa a criação de comissões auxiliares de fora que duravam “enquanto se tratar do negócio especial, de que foram encarregadas, e que deu motivo à sua nomeação”, arts. 37 e 38, 43 e 44; também o Regimento do Senado, de 3.VIII.1831, arts. 109 a 111. Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 10.IX.1870, previa comissões de inquérito sobre matéria eleitoral e eleições de seus membros, arts. 52, 62 e 7º.

3. Se o silêncio da carta de 25 de março de 1824, como em outros países, a começar pelos Estados Unidos, França e Itália, não impediu fossem criadas comissões parlamentares de inquérito, o mesmo ocorreu sob a Constituição de 1891, que também era omissa e, não obstante, de 1895 a 1930, várias foram propostas e algumas constituídas, **Aguinaldo Costa Pereira**, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, 1948, pp. 146 a 165; **Pontes de Miranda**, *Comentários à Constituição*, 1970, v. III, pp. 54 e 55; aliás, se a Constituição de 24 de fevereiro nada dispunha a respeito, o Regimento do Senado, no entanto, contemplou a hipótese em seu artigo 62, **Manoel Vitorino**, *Relatório do Presidente do Senado*, Anais do Senado Federal, 1896, v. 1, p. 42, e **Afonso Pena**, loc. cit., pp. 53 a 56, nota 14 ao art. 62.

Isso porque, como escreveu um dos autores que ex-cathedra versou o assunto nos Estados Unidos, **Ernest J. Eberling**,

“this power has been used by most of these legislatures, and specially in New York State, regardless of constitutional or statutory authority. It was simply considered as being an ancillary power properly belonging to every sovereign legislature, and was not affected by the theory of the division of powers of government. It has always existed in the United States as a sine-qua-non of the legislative function, Congressional Investigations, a study of the origin and development of the power of Congress to investigate and punish for Contempt, 1928, p. 27.

Entre os juristas europeus não se pensa coisa diversa:

“la droit de s’enquerir est inhérent à tout pouvoir qui delibere, qui vote, qui décide, at qui dans ce but même, a besoin de connaitre la vérité. Il serait illusoire que l’enquête ne se fit pas directemant par la pouvoir qui a besoin da s’éclairer et qu’il fut obligé de la faire par l’intermédiaire d’un autre; calui-là seul peut instruire qui doit juqar”, **Hello**, Du régime constitutionnel, 3ª ad., v. II, p. 118.

4. Nem foi por outra razão que um dos mais ilustres constituintes de 1946, o Deputado **Aliomar Baleeiro**, depois Ministro desta Corte e seu presidente, propõe a supressão da regra que veio a ser consagrada no art. 53, assim fundamentando a sua emenda:

“é inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho da suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo e qualquer meio idôneo que lhes não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição. Tais Comissões de Inquérito sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas com poderes tão grandes, que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir “por desacato” perante a Corte de Justiça de Colúmbia os indivíduos recalitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou de emenda à Constituição, entretanto, se julgou necessário para esse fim. Apenas uma lei de 1857 deu competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos particulares que se rebelassem contra tais medidas, ou as dificultassem, *Alguns Andaimas da Constituição*, 1950, pp. 135 e 136.

É que, já ensinava o velho e sempre atual **Pimenta Bueno**, a atribuição de fazer leis não é a só atribuição do Poder Legislativo, o qual, entre outras, tem competência

para inspecionar os administradores, fiscalizar os serviços públicos e observar o modo como as leis são executadas. Tal poder, continuava o grande constitucionalista do Império, a despeito do silêncio da Carta de 25 de Março de 1824,

“pode ser também exercido por meio de Comissões, ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa”, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, 1857, v. 1, n. 127, p. 106.

Com efeito, acentua **Pontes de Miranda**,

“as Comissões de inquérito nasceram com os parlamentos, precisaram-se com o fortalecimento deles, e chegaram ao máximo de força onde a democracia indireta conseguiu impor-se como instrumento eficiente do bem público, *Comentários à Constituição*, v. III, p. 51.

E **Marcelo Caetano** para encerrar:

“As Comissões de Inquérito sempre foram consideradas legitimadas pela necessidade que as assembléias parlamentares têm de se informar e esclarecer acerca de acusações aos seus membros, de matérias sobre que tenham de legislar ou de maneira como decorre a execução das leis. Mesmo que as Constituições não incluam nas atribuições da assembléias parlamentares o poder de as criar, entende-se que essa faculdade está implícita nos poderes de legislação, de fiscalização da atividade governamental e até da auto gestão que lhes são próprios.” *Direito Constitucional*, 1978, II, n. 87, pp. 224 e 225.

5. Estas considerações, porém, têm caráter meramente histórico, um vez que, se outrora eram silentes as Constituições, boa parte delas hoje é explícita a respeito, inclusive a brasileira.

Em verdade, muitas constituições modernas primam em reconhecer às Câmaras o poder de realizar inquéritos parlamentares relacionados com o exercício de suas atribuições legislativas e fiscalizadoras. Sem falar nas Constituições de Maryland, de 1776, e de Massachusetts, de 1780, anteriores à Constituição da Filadélfia, **Dimock**, op. cit., p. 53; **Aguinaldo Costa Pereira**, op. cit., pp. 47 e 48; *Encyclopedia of American Constitution*, 1986, III, p. 1149, creio que as primeiras a fazê-lo foram a de Grão Ducado de Saxe — Weimar — Eisemach, de 1816, da Bélgica, de 1831, da Holanda, de 1848, de Luxemburgo, de 1848, de Frankfurt, de 1849, da Dinamarca, de 1849, da Prússia, de 1850; a partir de 1850, algumas leis vieram a ser editadas, **Furlani**, op. cit., pp. 77 a 131; **Pontes de Miranda**, op. cit., III, p. 53.

6. A Constituição de Weimar, de 1919, ao assegurar à minoria (uma quinta parte do Reichstag, art. 34) o direito de criar comissão de inquérito, abriu nova e rica perspectiva a respeito, uma vez que, mesmo contra a vontade da maioria, à minoria, vale dizer, à oposição ficava assegurado o emprego desse instrumento de atuação parlamentar.

No Brasil, foi a Constituição de 34 que consagrou a novidade, e como prerrogativa de minoria, art. 36; desde então a norma inovadora foi incorporada ao nosso *Direito Constitucional*, Constituição de 46, art. 53, Carta de 67, art. 39, Carta de 69, art. 37, Constituição de 88, art. 58, § 3º; ainda que a Carta de 69, era natural, cuidasse de atrofiar a prerrogativa parlamentar, art. 30, parágrafo único.

Segundo o Chief-Justice **Warren**, em *Quinn v. US*, sem o poder de investigar, o Congresso ver-se-ia seriamente limitado em seus esforços por exercer suas funções constitucionais de maneira eficaz,

“without the power to investigate Congress could be seriously handicapped in its efforts to exercise its constitutional function wisely and effectively”, 349 US 155,160 (1955).

7. Assentado que o poder de investigar é inerente ao poder de legislar, ontem por construção constitucional, hoje mercê de cláusula constitucional expressa, é de

indagar-se qual o campo de atuação dessas comissões. A respeito não há dúvidas. Entende-se geralmente que tudo quanto compete ao Poder Legislativo Federal pode ser objeto de investigação por comissão criada pela Câmara, pelo Senado, ou por ambas as Casas do Congresso, art. 58, § 3º, **Cláudio Pacheco**, *Tratado das Constituições Brasileiras*, 1965, v. V, n. 295, 297 e 298, pp. 348, 357 e 352; **José Alfredo de Oliveira Baracho**, op. cit., p. 130. Da mesma forma, o que for da competência legislativa do Estado constitui o campo de atuação de comissão parlamentar estadual, e o que for do âmbito municipal poderá ser investigado por CPI criada pela Câmara local, **Nelson de Souza Sampaio**, *Do Inquérito Parlamentar*, 1964, pp. 79 a 87; **Wilson Accioli**, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, 1980, n. 19 e 20, p. 80 a 85; **José Celso de Mello Filho**, *Constituição Federal Anotada*, 1986, p. 171.

Ou como escreveu **João de Oliveira Filho**:

‘são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização, por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal, Rev. Forense, v. 151, p. 12.

Para encerrar, se a comissão de inquérito age em nome e representação da Câmara, da qual é um resumo tendo em vista a funcionalidade dos seus procedimentos, se a comissão tem os poderes que a câmara possui, não há de tê-los em grau maior; são coextensivos os poderes da Comissão e da Assembléia donde ele deriva, federal, estadual, ou municipal; a criatura não há de superar o criador; ou como escreve **Carlos Maximiliano**, escudado nos grandes publicistas alemães, **Hatschek, Giese, Anschutz**:

“como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso; não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciais, nem a matérias cujo estudo a solução incumbem aos poderes regionais ou municipais,” *Comentários à Constituição*, 1948, II, n. 315, p. 80.

8. A possibilidade de criação de CPI se não duvida, nem discute; é tranquila; sobre toda e qualquer assunto? Evidentemente, não; mas sobre todos os assuntos de competência da Assembléia; assim, Câmara e Senado podem investigar questões relacionadas com a esfera federal de governo; tudo quanto o Congresso pode regular, cabe-lhe investigar; segundo **Bernard Schwartz**, o poder investigatório do Congresso se estende a toda a gama dos interesses nacionais a respeito dos quais ele pode legislar,

“it may be employed over the whole range of the national interests concerning which the Congress may legislate or decide, *A Commentary on the Constitution of the United States*, 1963, I, n. 42, p. 126.

O mesmo vale dizer em relação às CPI estaduais; seu raio de ação é circunscrito aos interesses do Estado; da mesma forma quanto às comissões municipais, que hão de limitar-se às questões de competência do Município.

9. Enfim, o poder de investigar é ancilar ao poder de legislar e, por consequente, dele coextensivo. Esta a regra fundamental. Dissertando e respeito, **Schwartz** esclarece que a autoridade do Congresso é tão ampla como sua autoridade legislativa e pode exercer-se sobre qualquer domínio sobre o qual ela possa exercitar-se,

“Congressional investigatory euthority is consequently as broad as the legislativa power delegated by Artide I. It encompasses both the sword and the purse and may be utilized in any area in which Congressional power itself may be exerted”, op. cit., n. 42, pp. 126 e 127.

Citando decisão da Suprema Corte, em *US v. Bryan*, afirma o consagrado escritor,

“if the subject under scrutiny may have any possible relevance and materiality, no matter how remote, to some possible legislation, it is within the power of the Congress to investigate the matter.”

E com apoio em *Barsky v. US*, assenta que a faculdade de investigar é coextensiva à de legislar,

“it is clear that the power of inquiry is coextensive with the power of legislation and is not limited to the scope or the content of contemplated legislation. Potentiality, not actuality, of legislation is the measure of the investigatory power”, *op. cit.*, I, n. 42, p. 127.

E a Suprema Corte, por sua vez, em *Barrenblatt v. US*, deixou expresso que

“o alcance do poder de investigar é tão profundo e tão vasto como o poder potencial de fazer leis e consignar recursos conforme a Constituição”, “The scope of the power of inquiry, in short, is as penetrating and far-reaching as the potential power to enact and appropriate under the Constitution”, 360 US. 109, III (1959).

Ou como disse o saudoso Desembargador **Baltazar Barbosa**, um dos mais notáveis Juizes que passaram pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no HC 2.796, de 1956,

“As Comissões podem ser constituídas para investigar fatos determinados que informem os colégios legislativos a respeito de qualquer assunto sobre o qual tenham competência, quer para tomarem medidas legislativas, ou outras, desde que caibam na sua órbita de competência. Assim poderão os corpos legislativos da União e os dos Estados-membros constituir comissões de inquérito para reunirem dados necessários à função legislativa daqueles órgãos ou para a sua atividade fiscalizadora.” *Rev. Forense*, v. 173, p. 414.

10. Com efeito, a Câmara pode designar comissões de inquérito para investigar quaisquer fatos que se subsumam na sua competência, **Pontes de Miranda**, *op. cit.*, v. III, pp. 57 e 58.

O Congresso, que por lei cria os serviços públicos e pelo orçamento cuida de mantê-los, pode investigá-los quanto ao seu funcionamento. Ele tem igualmente o poder de, mediante inquérito, informar-se acerca de matéria sobre que vai legislar. Câmara e Senado também podem promover investigações com o fito de verificar se as leis estão sendo fielmente executadas, *Sinclair V. US*, 279 US 263.

Ou como ensina **Duguit**,

“l’enquête ne peut porter que sur le fonctionnement même d’un service public, mais peut porter sur le fonctionnement de tout service public”, *op. cit.*, 2ª ed., v. IV, p. 393.

Já para **Arnitz**,

“le droit d’enquête n’a donc d’autres limites que celles qui sont, d’une façon générale, fixées ou pouvoir législatif”, *op. cit.*, p. 10.

Assim sendo, o âmbito de ação das comissões de inquérito é imenso e somente os assuntos que competem aos Estados e aos Municípios escapam ao seu poder de investigação, **Cláudio Pacheco**, *op. cit.*, n. 297 e 298, pp. 351 a 353. Ora, sendo a previdência um serviço federal, não pode ele eximir—se da fiscalização do Poder Legislativo da União.

“Les chambres, a lição ainda é de **Duguit**, les chambres peuvent aussi nommer des commissions chargées spécialement de contrôler et de surveiller le fonctionnement de tel ou tel service. C’est la conséquence naturelle de leur pouvoir de contrôle, *op. cit.*, v. IV, p. 402.

Na mesma linha de pensamento notou **José Frederico Marques**:

“Poder Legislativo sem a função investigatória, que se consubstancia e se realiza nos inquéritos parlamentares, é um poder amputado, diminuído e sem as características básicas dos órgãos estatais a que está confiada a atribuição de legislar”, *Revista dos Tribunais*, v. 250, p. 641.

11. Enfim, o poder investigatório dos parlamentos, em seus diferentes graus, é a eles inerente. E se assim se entendia quando as Constituições eram omissas, não há de ser entendido com avareza quando elas se tornaram explícitas em tal matéria. Com efeito, a amplitude desses poderes parlamentares tem sido proclamada e reconhecida.

12. Se a Comissão Parlamentar de Inquérito é uma projeção da Câmara da qual emerge, seus poderes têm nos da Câmara a sua medida; nem mais, nem menos. Por isto **Laudo de Camargo** escreveu que “são Comissões representativas do Parlamento, ou melhor, é o próprio Parlamento agindo, *Rev. Forense*, v. 151, p. 7, e **Mario Guimarães**:

“não são assim, as Comissões Parlamentares de Inquérito um órgão distinto, criado pelo Congresso que, por motivos de economia e eficiência de trabalho, funciona com reduzido número de membros, conservando o aspecto representativo da sua totalidade, tanto que dessas Comissões devem fazer parte elementos de todos os partidos. (...) Se, pois, e comissão se identifica com a Câmara; se com o proceder ao inquérito, está a exercitar uma função da Câmara, a autoridade judiciária competente para conhecer das lesões aos direitos individuais que essa Comissão venha a cometer, há de ser a mesma admitida competente para conhecer das lesões praticadas pela Câmara”, *RDA.*, v. 67, p. 290.

13. E tanto é assim que, mesmo ao tempo em que as Constituições silenciavam a respeito de Comissões Parlamentares de Inquérito, elas existiram e exercitaram os mesmos poderes que exercitam hoje, que são os da Câmara da qual emanam. E, mesmo no silêncio da Constituição, entende-se, pacificamente, que ao Supremo Tribunal Federal cabe conhecer de *habeas corpus* e mandado de segurança contra atos de Comissão Parlamentar de Inquérito quando a Constituição apenas se refere a ações contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal, art. 102, I, *d*.

14. Daí **Francisco Campos** haver demonstrado, incisivamente, que

“o poder investigatório do Congresso (...) só pode ser exercido sobre matérias compreendidas na jurisdição constitucional do Congresso”, *Rev. Forense*, v. 195, p. 83.

A propósito, particularmente interessante é esta passagem de **Pietro Virga**, ao analisar os fundamentos do poder congressional de investigação:

“se il podere di inchiesta sia un potere autonomo, rispondente ad una determinata funzione del Parlamento, ovvero costituisca un potere strumentale, sussidiario di altri poteri, rispetto ai quali esso stia in relazione di mezzo a fine.

L'opinione, secondo cui la funzione inquirente sarebbe da considerarsi come una funzione autonoma, contraddistinta da propri caratteri materiale ed indipendente da tutte le altre funzioni attribuite alle Camere dalla costituzione, non merita accoglimento. L'inchiesta non une a se stessa, essa ha invece una funzione meramente sussidiaria, mirando e preparare un provvedimento che dovrà essere preso dalla Camere in assemblee plenaria. Ne vale obiettare che talora nessun provvedimento è stato preso dalle Camere in seguito alle risultanze dell'inchieste. Il fatto che la Camera non ritenga di uniformarsi alle conclusioni della commissione di inchiesta non fa venire meno il carattere preparatorio ed accessorio del lavoro svolto da quest'ultima e non è sufficiente a dimostrare l'ammissibilità di una inchiesta che sia fine a se Stessa.

Dal dimostrato carattere strumentale del potere di inchiesta discende che non possibile circoscrivere ad una sola delle diverse funzioni esercitate dalle Camere il fondamento di tale potere; ad ogni funzione attribuita alla Camera corrisponde una inchiesta accessoria corrispondente; l'inchiesta costituisce l'estrinsecazione, il prolungamento di tutti indistintamente i poteri della Camera. Così al potere legislativo corrisponde l'inchiesta legislativa, al potere ispettivo corrisponde l'inchiesta politica, al potere di verifica dei poteri corrisponde l'inchiesta elettorale, al potere di mettere sotto accusa i ministri corrisponde l'inchiesta giudiziaria, al potere censorio della Camera nei confronti dei propri membri corrisponde l'inchiesta personale.” *Le Inchieste Parlamentari*, 1951, n. 2, pp. 4 e 5.

15. A criatura não é, nem haveria de ser maior que o criador. Desse modo, a competência do Congresso, da Assembléia estadual, da Câmara Municipal, é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal:

“a competência das comissões de inquérito deve comportar-se no quadro da competência do Poder Legislativo, escreve **Raul Machado Horta**. “A limitação não se circunscreve a determinado tipo de comissão de inquérito. A competência do órgão delimita o campo operacional das comissões de inquérito, de modo geral, pois, sejam elas comissões econômicas, comissões políticas, comissões de estudos ou comissões eleitorais o seu âmbito de investigação estará sempre predeterminado pela área de competência atribuída ao órgão legislativo. A natureza instrumental da comissão de inquérito torna de óbvio entendimento a submissão do elemento acessório à competência do órgão que lhe dá vida”, *Rev. de Direito Público*, v. 5, p. 36.

16. Se os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito são largos, como são, não quer dizer que eles sejam ilimitados, pela simples e óbvia razão de que os poderes matrizes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e ainda os do Congresso, embora amplos, como convém e como devem ser, também não são irrestritos ou absolutos. De qualquer sorte, é evidente que, se os poderes das Comissões são os poderes da Câmara, eles não podem ser mais extensos que os dela, embora a Comissão exercite poderes que a Câmara normalmente não o faça pela especificidade de suas finalidades, não se concluindo daí que pelo fato de a Câmara não os exercer não possa a Comissão usá-los.

17. Enfim, a autoridade investigatória do Congresso é tão ampla como sua autoridade legislativa e pode exercer-se em qualquer domínio em que o seu poder de legislar possa estender-se.

18. Esta a regra fundamental. E se autores e julgados têm acentuado a largueza do poder investigatório das comissões, que é o mesmo da entidade donde elas derivam, e que seus poderes não devem ser interpretados de maneira mesquinha, não importa em supor que sejam irrestritos. Foi o que proclamou o Chief Justice **Warren**, em *Watkins v. US*,

“broad as is this power of inquiry, it is not unlimited”, 354 US 178 e 187 (1957).

19. Assim, se é verdade que a amplitude do poder de investigar acompanha o de legislar, do qual é coextensivo, forçoso será concluir que ele não pode estender-se ao que a lei não pode dispor; na órbita de sua atuação, as comissões de inquérito sofrem as mesmas limitações que tem a Câmara que as criou; em outras palavras, por mais amplo que seja o poder não pode ele transcender a fonte donde promana, **Telford Taylor**, *Grand Inquest — The Story of Congressional Investigations*, 1955, p. 136 e ss.; outrossim, nenhuma investigação é um fim em si mesmo e toda investigação deve guardar uma relação com alguma tarefa ou atribuição do legislativo, donde decorre que

assuntos puramente privados não se prestam a investigações parlamentares; e embora de uma investigação possa resultar uma ação penal, em se verificando a ocorrência de delito, a instauração de processos judiciais ou o cumprimento de lei não são objetivos do poder investigatório do parlamento. *Quinn v. US*, 349 US. 155 (1955) e *Walkins v. US.*, 354 US. 178 (1957), J. **Cretella Junior**, Comentários à Constituição, 1991, v. V, n. 303, pp. 2700 a 2701.

20. Em homenagem à escritora a quem o Supremo Tribunal Federal deve a única história de sua existência e atuação, da sua criação em 1891 a 1926, transcrevo esta passagem de **Leda Boechat Rodrigues**:

“Ainda em 1955, a Suprema Corte manifestava os primeiros sinais de desaprovação dos atuais métodos utilizados pelas comissões parlamentares de inquérito, ao afirmar que o poder de investigação do Congresso e de suas comissões é amplo, mas “está sujeito a limitações conhecidas: Não pode ser usado para indagar de negócios privados não relacionados a um propósito legislativo válido; não se estende a uma área em que o Congresso esteja proibido de legislar; por outro lado, o poder de investigação não pode ser confundido com qualquer dos poderes de execução da lei, conferidos, pela Constituição, ao Executivo e ao Judiciário. Outras limitações ao poder de investigar encontram-se, ainda, nas garantias específicas da Declaração de Direitos, tais como o privilégio contra a auto-incriminação.

A 17 de junho de 1957, a Suprema Corte tomou decisões importantíssimas, que abrem novas perspectivas no panorama das garantias das liberdades civis nos Estados Unidos e a consagram, uma vez mais, como a ‘roda mestra’ do sistema constitucional americano.

‘O poder do Congresso de realizar investigações’, disse a Corte pela voz do Chief Justice **Warren**, ‘é inerente no processo legislativo’. Este poder é amplo. Abrange os inquéritos relativos à administração das leis existentes, assim como as leis propostas ou possivelmente necessárias. Inclui pesquisas dos defeitos do nosso sistema social, econômico ou político, a fim de possibilitar ao Congresso remediá-los. Compreende provas nos Departamentos do Governo Federal, para trazer à luz a corrupção, a ineficiência ou o desperdício.

Mas, por mais amplo que seja esse poder, não é ilimitado. Não há autoridade geral para expor os negócios privados dos indivíduos sem justificação em termos das funções do Congresso. “Nem é o Congresso um departamento de execução da lei ou de julgamento. Estas são funções dos órgãos executivos e judiciários do governo. Nenhum inquérito é um fim em si mesmo; deve estar relacionado com uma tarefa legítima do Congresso e ser realizado em função da mesma. Investigações com o único fito de servir ao engrandecimento dos investigadores, ou de ‘punir’ os investigados são indefensáveis”.

A Declaração de Direitos, prossegue o Chief Justice Earl **Warren**, no admirável acórdão, “é aplicável às investigações, como a todas as formas de ação governamental. As testemunhas não podem ser compelidas a fornecer provas contra si próprias. Não podem sofrer buscas e apreensões irrazoáveis. As liberdades de palavra, imprensa, religião ou crença política e associação, da Primeira Emenda Constitucional, não podem ser diminuídas.”

Exercendo, como já o fizera por ocasião do julgado que declarou inconstitucional a segregação racial, uma nova espécie de controle judicial positivo, declarou ainda **Warren**: “Apesar de não existir, realmente, nenhuma lei a ser revista e de não ser a investigação uma lei, a verdade é que a investigação é parte da feitura da lei. Só se justifica como adjunto do processo legislativo. A Primeira Emenda pode ser invocada contra a infração das liberdades protegidas

pela lei ou pelo processo de feitura das leis”. As liberdades civis e as Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos, *in Direito e Política*, 1991, pp. 97 e 98.

21. Essas regras são aceitas por autores e julgados, e a Suprema Corte dos Estados Unidos, pela voz de Chief Justice **Earl Warren**, já os assentou e com tal felicidade que, cabendo ao autor da monografia “Grand Inquest — The Story of Congressional Investigations”, escrever sobre “legislative investigation”, na moderna “Enciclopédia da Constituição Americana”, reportou-se ele ao julgado *Quinn v. US* para proclamar:

“But the power to investigate, broad as it may be, is also subject to recognized limitations. It cannot be used to inquire into private affairs unrelated to a valid legislative purpose. Nor does it extend to an area in which Congress is forbidden to legislate. Similarly, the power to investigate must not be confused with any of the powers of law enforcement; these powers are assigned under our Constitution to the Executive and Judiciary. Still further limitations on the to investigate are found in the specific individual guarantees of the *Bill of Rights*, such as the Fifth Amendment’s privilege against self-incrimination which is in issue here.” *Encyclopedia of the American Constitution*, 1986, III, p. 1150.

Para encerrar este item, não descabe lembrar passagem do voto do Ministro **Mário Guimarães**, Relator do HC 32.678, em decisão unânime do Supremo Tribunal Federal:

“As Comissões de Inquérito sofrem, na órbita de sua atuação, as mesmas limitações que tem a Câmara a que pertencem”, *RDA*, v. 47, p. 291.

22. Segundo a regra, **quem quer os fins dá os meios**, às CPI reconhece-se a posse dos meios adequados para atingir os resultados perseguidos; a coleta de depoimentos e o dever de prestá-los são expedientes utilizados no exercício de suas atribuições.

A propósito, vale recordar o que disse o saudoso Desembargador **Décio Pelegrini**, Relator do HC 2.796, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

“Determinava a Constituição Federal de 1934, primeira entre nós a acolher expressamente a instituição, deferindo-a à Câmara, no parágrafo único do artigo 36, fossem, aos inquéritos, aplicadas as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno. Não dispõe de modo idêntico a Constituição de 1946. Todavia, é de ponderar, como o fez o eminente ministro Luiz Gallotti, em seu voto no caso mencionado, citando tese de concurso de Aguinaldo da Costa Pereira, que os poderes amplos das comissões hão de ser também implícitos, pois, quando se confere a um órgão uma atribuição, hão de se lhe conceder também os meios de exercê-la. Não discrepa Oliveira Filho, no estudo referido, quando afirma que, não se podendo pôr em dúvida, por sua evidência, o direito à investigação, as questões marginais, como a acerção para se obterem informações, devem ser resolvidas de acordo com os meios que a lei fornece ao legislativo, ou na falta de lei, de acordo com os meios que o Judiciário lhe reconheça legítimos para usar, (Rev. Cit., pág. 12). Para Mário Guimarães, relator do caso julgado pelo Supremo, o poder de solicitar providências ao Juiz, no sentido de tornar efetivo o comparecimento de testemunhas, decorre não só da lei, mas da própria Constituição, (Rev. cit., pag. 380). Não pensa de modo contrário, e vai além, Otacilio Alecrim, que não alcança o porquê da Lei 1579, nesse ponto, se uma das casas do Congresso, (a Câmara), já havia tão acertadamente regulamentado o artigo 53 da Constituição, no artigo 47 e seus parágrafos, do Regimento Interno, (Rev. cit., pag. 38). Com sua habitual agudeza, notou o eminente ministro Ribeiro Costa, votando no caso sujeito ao conhecimento do

Supremo, (Rev. cit., pag. 388), que, se nenhum cidadão pode, sequer, eximir-se de depor perante a menor autoridade policial, em inquérito regularmente processado, não se pode conceber alguém se excusar de comparecer perante uma comissão designada pelo Legislativo.

Assim, de acordo com os ensinamentos da doutrina, no direito de investigar, está insito poder coercitivo de obter as informações necessárias ao esclarecimento da investigação,” *Rev. Forense*, v.173, p. 411.

Na mesma linha de pensamento, o Desembargador **Baltazar Barbosa**, meu saudoso Diretor na Faculdade Católica de Direito de Porto Alegre:

“Se as comissões parlamentares podem proceder a inquéritos, podem realizar tudo aquilo que a missão exige e que não seja vedado em lei. Por conseguinte, podem inquirir pessoas que tenham o que informar a respeito do objeto do inquérito. E como tem esse poder, tem o de compeli-las a prestarem esse serviço público. O entendimento contrário levaria a inutilidade da norma do art. 39 da Constituição Estadual. De fato, se não houvesse o dever de depor, quando convocado pela comissão parlamentar, se ninguém quisesse atender ao convite, não haveria possibilidade de realizar o inquérito. O dever de prestar declarações é decorrência inelutável da mais rigorosa lógica, do poder dos colégios legislativos. Não há necessidade de lei ordinária dizendo isso, porque o poder de compelir os recalcitrantes a cumprir o dever público de depor, está implícito e necessário no de efetuar investigações nos termos do art. 39 da Constituição do Estado,” *Rev. Forense*, v.173, p. 414.

23. De mais a mais, a Lei 1.529, é expressa a respeito. Depois de dizer que as CPIs “terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação, art. 1º, acrescenta que

“no exercício de suas atribuições, poderão as CPIs, determinar as diligências que reputarem necessárias (...) ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso (...)” art. 2.

24. Com efeito, o poder de investigar, desprovido de poderes coercitivos, não passaria de frágil e defectivo esboço de poder. Daí **Schwartz**, invocando o Justice **Van Devanter**, em *Mc-Grain v. Dagherty*, ter notado que

“investigatory authority shorn of the sanction of compulsory process is but a truncated power”, op. cit. 1, n. 40, p. 122.

O que nos Estados Unidos da América o senso prático e o senso jurídico construíram sem uma só palavra da Constituição, e sem lei, entre nós encontra amparo explícito na Constituição e arrimo na lei, e ainda na jurisprudência, inclusive do STF, pouco numerosa, é certo, mas muito expressiva.

Por derradeiro, é preciso não esquecer que nenhuma Constituição foi tão explícita como a brasileira quanto aos poderes das CPIs.

“as comissões parlamentares do inquérito, que terão poderes de investigação próprio das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, (...) art. 58 § 3º”.

25. Se insisto neste ponto é porque, a despeito da lei, das lições da doutrina e das decisões dos tribunais, ainda há quem questione, mercê de forte preconceito antiparlamentar, o poder das comissões parlamentares de inquérito, tanto de convocar pessoas como de recolher depoimentos.

26. Segundo o STF, em acórdão unânime:

“é obrigatório o comparecimento de testemunha, que não pode calar a verdade”, *RDA*, v. 47 p. 286.

Mais tarde, RHC 34.823, acórdão de 24.IV.57, Relator Ministro **Ary Franco**, o STF prestigiou a mesma linha, ao confirmar julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no HC 2.796. Aliás, não fora assim e o amplo poder de investigar ficaria subordinado à anuência de interessados.

27. Descumpridos os deveres de comparecer à CPI e prestar-lhe depoimento sobre o assunto sob investigação, relacionado com a competência do Poder Legislativo, dizendo a verdade, pode a testemunha incorrer em sanção penal, aplicável, obviamente, pelo Poder Judiciário.

28. Assentadas essas premissas, parece-me inequívoco que está na competência da Câmara dos Deputados e da Comissão investigar fatos relacionados ao funcionamento de um serviço público federal, constitucionalmente reservado à União, a previdência social, sendo igualmente inequívoco seu poder de ouvir depoimentos de testemunhas, que têm o dever de prestá-los, sob as penas de lei, e de compelir o seu comparecimento, sob pena de a atribuição constitucional de investigar tornar-se inócua e ridícula.

Faz muito, o Relator era Deputado estadual quando, em nome da Assembléia Legislativa, sustentou, perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e perante o Supremo Tribunal Federal, que

“sempre se considerou que no poder de criar comissões de inquérito estão contidos todos os necessários ao regular funcionamento delas, segundo a regra de que quem quer os fins confere os meios hábeis á sua persecussão.

Daí porque, sem prejuizo das sanções criminais, cominadas em lei e aplicáveis pelo Poder Judiciário, invariavelmente se reconheceu às Câmaras o poder de obrigar o comparecimento de testemunhas e indiciados, assim como o de punir, no exercício do seu poder de polícia, as testemunhas recalcitrantes e quantos desacatarem a Comissão.

A respeito ensina *Pontes de Miranda* que tal poder “é inerente à independência do Poder Legislativo. Cabe no seu poder de policiamento e de edição de regras jurídicas regimentais”, op. cit. v.II, p.268; cf. *Aliomar Baleeiro*, loc. cit. e Diário de Notícias, (RIO), 12-7-53, artigo intitulado “As testemunhas e o inquérito parlamentar” (Estado do Rio Grande, 13-7-53); *Octácilio Alecrim*, Rev. Forense v. 151, p. 35 e segs.

Aliás, a jurisprudência americana é opulenta e brilhante em torno do assunto. Desde 1821, no caso *Anderson V. Dunn*, até os dias correntes (US. v. Bryan, 1950), a Suprema Corte não tem cessado de reconhecer que tais poderes são inerentes ao Poder Legislativo, *Willoughby*, The Constitutional Law of the United States, v. 1, § 344, p. 617; *Otacilio Alecrim*, Revista Forense, v. 151, p. 34 e segs.; *Gois de Andrade*, idem, p.23 e segs.

Marshall Edward Dimock, autor de conceituada monografia, acentua que “sem o poder de punir a desobediência, a faculdade de investigar seria praticamente vazio de todo significado — it need hardly besuggested that stripped of the power to punish for contempt, Congress assertion of a power to investigate would be practically void of any real significant”, Congressional Investigating Committees, 1929, p. 121; *Mathews*, The American Constitutional System, 1940, p.109 a 112; *Arturo Lerena Acevedo*, Comisiones Parlamentarias de Investigacion, 1946, p. 23; *Luigi Bianchi D’espinoza*, no “Comentario Sistemático alla Costituzione Italiana”, diretto da Calamendrei e Levy, 1950, v. II, p. 44.

Síntese erudita e exata da doutrina, extraída de jurisprudência da Suprema Corte, traçou *Otacilio Alecrim* no artigo “As Comissões Congressuais de Investigação no Regime Presidencialista”: Naturalmente, pode o Congresso, para

intimar ou punir, utilizar-se igualmente da via indireta suplementar da autoridade judiciária competente, retendo sempre, porém, a via direta, que lhe pertence como um meio adequado ao seu próprio poder disciplinar de autopreservação.

No fundo, o poder do Congresso de disciplinar com multa ou prisão o desacato, que outra coisa não é a contumácia da testemunha, não se propõe originariamente a aplicar a pena, mas, em verdade, a impedir a desobediência como obstrução ao seu funcionamento no desempenho, do seu poder constitucional de investigar.

Por isso, não seria admissível que tais poderes jurídicos de investigar e punir tivessem suas normas de procedimento sujeitas à aquiescência ou negativa do Poder Executivo, incluído também como está no campo da ação investigadora do Congresso

(...)

No entanto, nos Estados Unidos, aonde (Constituição, art. 1º, Secc. 5ª, n. 2) fomos colher a fonte positiva desse marcado poder de jurisdição, é a própria Corte Suprema, o cume da cordilheira judiciária, quem ocorre, vez por outra, para reafirmá-lo inconcusso, e, mais para dizer que as medidas dele providas, delas, em si mesmas, puramente como enunciações da legalidade interna, não podem conhecer os tribunais.

De modo que, desde o test-case de 1880 (*Kilbourn v. Thompson*) até os julgados mais recentes (*United States v. Josephson*, 1947, e *United States v. Lawson and Trumbe*, 1950), é cânone de jurisprudência constitucional norte-americana que a intimação (subpena) e a punição por desacato (*punishment for contempt*) são, originariamente, atribuições do Congresso, e, quando, por motivos de conveniência, deferidas à justiça penal, são consideradas a título meramente suplementar da ação direta privativa da entidade coletiva congressional.

O poder de investigar (função política) e, concomitantemente, o poder de punir (função disciplinar) são contemporâneos da própria instituição do Congresso (função legislativa), cujas “investigações”, no voto lúcido do juiz *Frankfurter* (*Tenney v. Brandhove*, 1951), são um instituto (*an established part*) do governo representativo”. (*Revista Forense*, v. 151, p.38), in “Da obrigação de depor perante as Comissões Parlamentares do Inquérito, criadas pelas Assembléias Legislativas, 1957, p. 14 e 15.

29. Chamado a depor sobre o escândalo de subornos conhecidos por *Teapot Dome*, o irmão do Attorney General se recusou a comparecer à comissão do Senado e, diante da ordem desta, HC lhe foi concedido por um tribunal federal do distrito. A Suprema Corte cassou-a por entender que o poder de investigar era amplo, afirmando:

“Somos de opinião que o poder de inquirir, com o procedimento para aplicá-lo coercitivamente, é um auxiliar essencial e apropriado de função legislativa, we are of opinion that the power of inquiry — with process to enforce it — is an essential and appropriate auxiliary to the legislative function (...) *Mc Grain v. Daugherty*, 273 v. US, 174 e 175.

Nesse *leading case*, que é de 1927, e que mereceu da **James M. Landis** erudito estudo, “*Constitutional Limitations on the Congressional power of investigation*, *Harvard Law Review*, XL, 1926, pp. 153 a 221, a Suprema Corte reconheceu o poder de uma e outra Câmara

“para que, por seus próprios procedimentos, possa compelir a um particular a que compareça perante ela ou a uma de suas comissões e lhe preste o

depoimento necessário que lhe permita exercer de maneira eficaz uma função legislativa que lhe corresponda segundo a Constituição, “through its own process, to compel a private individual to appear before it or one of its committees and give testimony to it under the Constitution”, 273 US 154.

Nesse sentido, é a jurisprudência da Suprema Corte de Washington, ainda que a Constituição norte-americana, vale insistir, nenhuma palavra tenha a respeito.

30. Desnecessário será dizer que as comissões parlamentares de inquérito não têm apenas finalidades legislativas. Compete ao Congresso Nacional, com exclusividade,

“fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”, art. 49, X, da Constituição.

E as comissões de inquérito são instrumentos idôneos, ainda que não os únicos, para essa fiscalização.

31. Questão particularmente interessante é a relativa à testemunha que se diz impedida de depor, pelo dever de guardar sigilo, por exemplo, pois tanto pode estar efetivamente impedida como pode estar a usar de estratagemas para eximir-se de depor.

Duas vezes o STF enfrentou a questão e lhe deu solução. No caso Sainuel Wainer, RHC 32.678, alegou-se que ela tinha o direito de calar. O Ministro **Mário Guimarães**, Relator do acórdão, assim dirimiu a dificuldade:

“Alude ele a perguntas sobre assunto que deva calar, e que não tem relação direta com o objeto do inquérito.

Se as perguntas forem impertinentes, o paciente não é obrigado a respondê-las. Nem perante os magistrados são os réus ou testemunhas obrigados a responder a todas as questões. Mas certo deve estar que não é o seu arbítrio o juiz dessa impertinência. Para castigá-lo do silêncio, em face de perguntas legais, comina e lei a pena de um a três anos de prisão, além da multa.

Não se há de olvidar, também, que o depoimento das testemunhas ou do indiciado sobre um fato há de abranger não só os elementos do fato em si mesmo como circunstâncias anexas que o expliquem. Assim, se se acusa alguém de ter recebido de um Banco certa quantia, e esse fato é negado pelo réu, é natural que se interroge então de quem houve ele os haveres que possui. São circunstâncias que se entrelaçam e que servem de clarear o tema principal. Não será esse quesito exorbitante das boas normas de Processo, assim Criminal como Civil.

Por todas as razões expostas, indefiro o pedido de *habeas corpus*, havendo, em consequência, como nula, a ordem concedida pelo juiz singular.”

O voto do Ministro **Nelson Hungria** é particularmente ilustrativo:

“Sr. Presidente, não tenho dúvida em qualificar o presente pedido de *habeas corpus* como uma extravagância. Não está em jogo o direito de locomoção, a liberdade de ir e vir. Que é que se pretende com o presente *habeas corpus*, em última análise, como se depreendeu do voto eminente Sr. Ministro Relator? Que ao paciente seja assegurado o direito de não responder a tais ou quais perguntas formuladas pela Comissão de Inquérito da Câmara dos Deputados. Não se trata do seu comparecimento, da sua apresentação diante dessa Comissão, mas tão-só e exclusivamente de que ele fique isento de dar resposta a tais ou quais perguntas que lhe serão formuladas.

Ora, Sr. Presidente, jamais se ouviu dizer, pelo menos no mundo terraqueo em que vivemos, que o direito de não articular palavras, o direito de abrir

ou fechar a boca, de descerrar ou não os lábios fosse integrante, ou se confundisse com o direito de locomoção, com o direito de ir e vir, com o direito de livres idas e vindas em qualquer direção. Que é que se pretende com este pedido de *habeas corpus*? Que seja assegurado ao paciente o direito de ficar em silêncio na presença da Comissão de Inquérito, quando determinadas perguntas lhe forem feitas. Não é só o despropósito que se apresenta na espécie, de se querer defender o direito de emudecer, o direito de calar, como se fosse uma modalidade, uma forma do direito de se locomover. Há mais ainda: pretende-se que o Poder Judiciário, penetrando na órbita privativa da Comissão de Inquérito, sem conhecer o complexo resultado atual das investigações, isto é, sem poder saber se há ou não, positivamente, conexão direta ou indireta entre as perguntas e o objeto do inquérito, se pronuncie grosso modo no sentido de que tais perguntas não devem ser respondidas. Como poderíamos, sem que nos fosse presente, para demorado e meditado estudo, que o sumariíssimo do *habeas corpus* não comporta, o processo da investigação, convencer-nos da pertinência ou impertinência das perguntas? Nem uma só certidão foi trazida para demonstrar que as perguntas não têm relação, ainda que indireta, com o objeto da indagação que se propôs a Comissão da Câmara. E, até prova em contrário, teríamos de crer no que informa o ilustre Presidente dessa Comissão, quanto à essa conexão, quanto à necessidade de, por meio dessas perguntas, esclarecer pontos de relevo na pesquisa da verdade em torno de fatos atinentes ao objeto do inquérito.

Vamos admitir, *ad argumentandum*, o seguinte absurdo: de considerar o direito de calar como um desdobramento do direito de ir e vir. Alega-se que o suplicante tem o direito de calar porque, no caso, estaria ele adstrito a sigilo profissional. Ora, não se pode admitir que o conhecimento do suplicante acerca de detalhes de suas próprias transações de mútuo, com esta ou aquela pessoa, tenha-o ele obtido como “confidente necessário”, como exercente de uma daquelas profissões em razão das quais se obtém, necessariamente, a comunicação de segredos. De modo algum. **O suplicante não é médico, não é padre confessor, não é advogado, não é enfermeiro, não é banqueiro.** Em hipótese alguma se poderia considerar que o suplicante, no tocante às suas transações financeiras, ainda que particularmente, estivesse resguardado pelo dever de **sigilo profissional**. Invoca-se a respeito, é certo, a prática norte-americana. Não podia isso faltar, pois estamos sempre de olhos compridos, de gulosos para o que se faz e se decide nos Estados Unidos, apesar de que, no caso, tenhamos importado o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, não dos Estados Unidos, mas das Constituições alemã e austríaca. Mas vejamos o que acontece nos Estados Unidos: é verdade que lá sempre se tem entendido que essas Comissões de Inquérito não têm poder geral — *general power* — para investigar, para esmiuçar negócios particulares — *private affairs* — e expô-los à publicidade. Mas é também certo que lá se tem entendido, reiteradamente, que as Comissões de Inquérito podem investigar sobre tudo quanto não extravase, não exorbite, do objeto da investigação. Ora, como já acentuei, não podemos saber, não temos elementos elucidativos, no sentido de que as questionadas perguntas não são atinentes, não têm relação, ainda que indireta, ainda que mediata, com a investigação que está sendo feita pela Comissão da Câmara. Se este *habeas corpus* fosse concedido, como foi erroneamente pelo juiz de primeira instância, poderia redundar no seguinte: salvo-conduto para um indivíduo livremente praticar o crime de falso testemunho. É no que redundaria o *habeas corpus*, caso as perguntas tenham realmente conexão com o objeto do inquérito. Se ao suplicante se dá o direito de não responder a elas, estaremos assegurando-lhe o direito de praticar crime previsto no Código Penal, o direito de cometer testemunho falso, uma de cujas modalidades é precisamente calar a

verdade. O que vai acontecer, no caso, sem descabida interferência de *habeas corpus* preventivo, é o seguinte: o suplicante comparece à presença da Comissão de Inquérito, sendo-lhe feitas as perguntas em questão, a ele poderá calar ou falar. De modo algum, poderá ser coagido fisicamente a falar. A Comissão de Inquérito, ao que nos conste, não dispõe de câmara de torturas. Não estamos na Idade Média, nos tempos das ominosas *quaestiones*, em que se arrancava a confissão de réus ou declarações de testemunhas da força, a tratos de polé, para usar uma expressão muito do agrado do nosso ilustre colega o Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Suponhamos que o suplicante Samuel Wainer se apresente à Comissão de Inquérito e não responda às perguntas. De duas, uma pode acontecer: se vier a provar, ulteriormente, que as perguntas realmente nada têm a ver com o objeto do inquérito, nada lhe poderá suceder, pois não haveria representante do Ministério Público que contra ele oferecesse denúncia; mas se, ao contrário, ficar averiguado que as perguntas tinham, ainda que indireta, com o objeto do inquérito, ficará ele sujeito às penas do testemunho falso. É o que pode ocorrer, com inteiro descabimento de *habeas corpus*, que só protege o *ius eundi ultra citroque*, o direito de ir e vir segundo o livre alvedrio do indivíduo. Não se apresenta, no caso, ofensa àquele direito de locomoção de que fala a Constituição, em seu art. 141, § 23. Constrangimento ao direito de locomoção do suplicante teria sido a prisão que sofreu, como pena disciplinar aplicada sem prévia audiência e excluída pela própria lei disciplinadora das Comissões de Inquérito. Mas a Justiça já fez cessar a coação, que é realmente ilegal, embora o que estou dizendo seja adiantamento de voto, na hipótese muito pouco provável de ser interposto o recurso extraordinário a que aludiu o eminente Sr. Ministro Relator. Fique certo o suplicante de que, no dia em que vier a sofrer, realmente, constrangimento ilegal à sua liberdade de locomoção, terá abertas as portas deste Suprema Corte. Atualmente, porém, não está inibido o seu direito de ir e vir. Não tenho dúvida, Sr. Presidente, em declarar insubsistente a ordem de *habeas corpus* expedida pelo juiz da primeira instância e, conhecendo do pedido como originário, indeferi-lo, por descabido ou improcedente”.

Vou reproduzir esta passagem do voto do Ministro **Luiz Gallotti**:

“Conhecendo do pedido como originário, eu o denego. O que se pretende é que o paciente não tenha de comparecer à Comissão Parlamentar de Inquérito para responder a determinada pergunta, e ainda se lhe assegure um *bill* de indenidade, eximindo-o, por antecipação, de qualquer responsabilidade ou pena, a que possa ficar sujeito. Seria um golpe frontal na autoridade das Comissões Parlamentares de Inquérito (...) Ainda que o fato determinado, objeto da investigação, sejam as relações de empresa com o Banco do Brasil, não se pode dizer, *a priori*, que o conhecimento dos nomes dos primitivos financiadores não interesse à investigação, mesmo sob o prisma daquelas relações, pois só depois de conhecidos os nomes é que se poderá seguramente ajuizar a tal respeito.

O Ministro **Hahnemann Guimarães**, de ilustre memória, votou assim:

“Estou falando de modo geral; em face do art. 4, II, em que a lei anuncia o dever de dizer a verdade. Seja como for, jamais se poderá requerer ordem de *habeas corpus*, para que alguém se excuse do cumprimento deste.

Perguntar-se-á se fica, assim, o paciente desprotegido contra a possibilidade de lhe serem feitas perguntas impertinentes ou sobre as quais tenha ele o direito de guardar segredo. Evidentemente, ele pode deixar de responder a perguntas impertinentes ou sobre as quais deva manter segredo; mas este direito não pode ser protegido pela ordem de *habeas corpus*, e será feito valer

quando, porventura, seja intentada ação penal contra o paciente, pelo descumprimento do dever de dizer a verdade. Jamais se poderá impedir ou evitar que alguém seja convocado a dizer a verdade perante as Comissões Parlamentares do Inquérito, por meio de ordem de *habeas corpus*. O que se pode evitar por *habeas corpus* é que alguém seja responsabilizado penalmente por ter exercido o direito de não responder a perguntas impertinentes ou sobre as quais tivesse o direito de guardar segredo”.

Merece ser recordado o voto do Ministro **Edgar Costa**:

“Nego, em primeiro lugar, porque não está em causa a liberdade de locomoção do paciente, única a que o preceito do art. 141, § 23, da Constituição socorre com a concessão de *habeas corpus* no caso de ameaça ou violação dessa liberdade. O que se pleiteia é facultar ao paciente a prática de um delito, com a garantia prévia de impunidade. O art. 4 da Lei n. 1.579, de março de 1952, que dispôs sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, regulando as suas atribuições e a forma de seu exercício, define, como crime, fazer a testemunha afirmação falsa, negar ou calar a verdade “perante a Comissão Parlamentar de Inquérito”. Reproduziu-se nesse dispositivo o art. 342 do Código Penal, com referência expressa às Comissões Parlamentares, apenando-se o crime com as mesmas penas cominadas pelo Código.”

Esclareceu o Ministro **Rocha Lagôa**:

“como testemunha, ninguém pode calar em um inquérito, como muito bem salientou em seu luminoso voto o eminente Sr. Ministro Relator. Ou poderá calar, mas arcará com as conseqüências do seu silêncio. E uma questão que não pode ser debatida no sumaríssimo de *habeas corpus*. Não sabemos nada do que se está indagando e fazendo naquela Comissão. Se esse paciente comparece à Comissão de Inquérito e entende negar resposta às perguntas que lhes forem feitas, não fará mais do que praticar um direito seu, mas suportará as conseqüências de seu silêncio, porque está previsto no inciso II do art. 4 da lei, que será crime fazer afirmação falsa ou calar a verdade. Se, mais tarde, chegar a ser provado que o paciente calou a verdade, responderá por isso; se se entender que ele estava depondo como testemunha e não como indiciado, assunto que só poderá ser definitivamente resolvido no processo criminal, não aqui. Se considerado for tratar-se de declarações prestadas como testemunha, responderá pelo seu silêncio.”

Do voto do Ministro **Ribeiro da Costa**, merece ser reproduzida esta passagem:

“Nenhum cidadão pode sequer eximir-se de comparecer perante a menor autoridade policial, mesmo um delegado de um Município, para prestar declarações em inquérito regularmente processado. Como escudado num pedido de *habeas corpus*, o não-comparecimento perante uma Comissão de Inquérito da Câmara dos Deputados, se esta cumpre seu dever constitucional para apurar irregularidades alarmantes, e se ele deve comparecer para defender, quando não sejam os seus amigos que estejam envolvidos no caso, a sua própria honorabilidade?”

Entretanto, no pedido de *habeas corpus* formulado e ao qual deu guarida, sem competência alguma, o Juiz de Direito, que pede o impetrante? O peticionário pede que se conceda o ordem para cassar a coação exercida sobre Samuel Wainer pela Comissão Parlamentar de Inquérito e para obstar seja ele conduzido debaixo de vara ou preso por se ter recusado justificadamente a depor sobre o assunto acima especificado.

Ora, este cidadão é igual a todos os demais cidadãos, brasileiros ou estrangeiros, que estejam sob a proteção do pavilhão nacional. E é seu dever comparecer perante a Comissão para ali prestar esclarecimentos sobre todas as perguntas que lhe sejam formuladas, como deixou evidente, no seu luminoso voto, o Sr. Ministro Relator. Sujeitar-se-á, naturalmente, às conseqüências de certas negativas que importem em encobrir a verdade sobre fatos que o país, a nação tem o direito de saber e de ver esclarecido.

Assim, Sr. Presidente, a medida ora impetrada ao Supremo Tribunal é absolutamente inidônea.

O Supremo Tribunal poderia concluir não indeferindo o pedido, mas dele não conhecendo, porque não é o caso de *habeas corpus* o pedido de alguém para se eximir a prestar declarações perante autoridade legitimamente constituída. Pelos motivos expostos, acompanho integralmente o voto do Sr. Ministro Relator.

Como os demais, o voto de Ministro **Orosimbo Nonato** indeferiu o *habeas corpus*:

“Ficou demonstrado *ad satiem* descomportar o caso a concessão do *writ* impetrado. Visa o impetrante, por meio deste *habeas corpus*, a eximir-se ao dever de comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, que ele entende não concentrar os poderes da Câmara, e, por outro lado, sustenta ser direito seu calar quanto a certas indagações que julga impertinentes e cuja resposta exigiria a quebra de deveres de cavalheirismo e de lealdade.

Quanto à primeira parte, já no debate da preliminar, esclareceu-se estar a Comissão armada dos poderes que o impetrante põe em dúvida. Esse aspecto da controvérsia ficou inteiramente dilucidado.

Quanto à outra parte, o princípio, é que o acusado, o indiciado não pode ser obrigado a fazer declarações contra sua própria liberdade. A lei não atribui ao homem o dever heróico de sacrificar-se para dizer a verdade. Já a testemunha, não. Esta deve dizer a verdade, toda a verdade, e só a verdade, como declaram, enfaticamente, certos Códigos, sublinhando energicamente o dever de esclarecer a autoridade sobre os fatos aludidos.

Entretanto, se a testemunha não quiser dizer a verdade, não o dirá. Responderá pelas conseqüências de seu ato. Será processada, e nesse processo poderá mostrar como defesa a impertinência das perguntas e o dever de calar quanto aos fatos sobre que foi indagado.

Nessas condições, a espécie não comporta solução favorável ao impetrante e o remate a que chegaram os eminentes colegas, o da sua desconcessão, se impõe como curial e jurídico.”

Esta memorável decisão do STF, unânime, que teve como Relator o saudoso Ministro **Mário Guimarães**, deixou expresso que

“é obrigatório o comparecimento da testemunha, que não pode calar a verdade. *RDA*, 47-286.

32. A decisão, no entanto, não é solitária. Questão semelhante foi discutida no Rio Grande do Sul. O impetrante do HC 2.796 alegou que o que sabia a respeito dos fatos investigados pela Assembléia daquele Estado soubera na qualidade de advogado, devendo, portanto, guardar sigilo. A Assembléia constestou a alegação asseverando:

“Não menos inconsistente é a alegação segundo a qual, tendo tomado conhecimento de alguns dos fatos investigados, na qualidade de advogado, julga-se o impetrante com o direito ou o dever de não revelá-los, e eximido de prestar depoimento.

Ora, o impetrante não sabe nem pode saber quais as perguntas que lhe serão formuladas. E anunciando que de alguns fatos veio a saber como advogado, admite ter conhecimento de outros, a respeito dos quais não lhe favorece o sigilo profissional.

Ademais pode a testemunha silenciar e respeito do que, nos termos da lei, deva guardar sigilo, v. *Pontes de Miranda*, op. cit., v. II, p. 267.

(...)

Assim procedeu o legislador francês através de lei de 23 de março de 1914, que pune com multa e prisão as testemunhas faltosas e recalcitrantes, o falso testemunho e o suborno, *Duguít*, op. cit., v. IV, p. 391 e segs.; **Andreosi**, *Faculdades implícitas de investigação legislativa y privilegios parlamentarios*, 1943, p. 558. Assim o legislador norte-americano, pelos atos de 24 de janeiro de 1857 e de 22 de junho de 1938 (*Andreosi*), op. cit., pgs. 55 a 557). Do mesmo modo o belga, que editou a lei, ainda hoje em vigor, de 3 de maio de 1880, **Orban**, *Le Droit Constitutionnel*, 1952, v. II, n. 381, p. 537.” Da obrigação de depor perante as Comissões Parlamentares de Inquérito criadas pelas Assembléias Legislativas, 1957, p. 22, 14 e 15.

33. O tribunal rio-grandense desacolheu o pedido, acentuando o relator **Décio Pelegrini**:

“VIII – Na petição, alegou o impetrante saber de alguns dos fatos em investigação, em virtude de sua condição de advogado, obrigado a guardar sigilo profissional. Esclareceu, porém, em defesa oral, não constituir a alegação fundamento do pedido. Fe-la, para mostrar por que não quer depor. Realmente, a alegação refoge ao fim do *habeas-corpus*, que só protege o *ius eundi ultro citroque*. Por isso, já decidia este Tribunal, em 1926, (Decisões, pag. 10), que o notificado para depor como testemunha não pode esquivar-se de cumprir esse dever, sob o fundamento de nada saber sobre o feto, ou de não estar nos casos de ser testemunha. É inadmissível, conclui o julgado, em processo de *habeas-corpus*, o exame de questões dessa natureza, *Rev. Forense*, v. 173, p. 412.

Esse entendimento foi acolhido pela Corte rio-grandense em memorável julgado, que mereceu encômios de **José Frederico Marques**, *Rev. dos Tribunais*, v. 250, p. 640. E o STF o confirmou, REC 34.823, decisão de 24-4-57.

Salientando que o Tribunal de Justiça sul-rio-grandense se baseou na Constituição estadual, acrescentou o Relator, Ministro **Ary Franco**, no recurso interposto dessa decisão,

“O recorrente entende que não é de se aplicar o preceito do Código de Processo penal, porque não há lei expressa, enquanto o Tribunal do Rio Grande do Sul, para negar a ordem, baseou-se na Constituição Estadual, conforme se verifica da leitura, que fiz, dos dispositivos concernentes à hipótese. Ainda que assim não fôsse, entendo que bem andou aquele Tribunal, negando o *habeas corpus*, pois a intimação decorre dos poderes implícitos da Comissão de Inquérito, pois do contrário, as suas atividades se reduziriam a ficar no papel, estaria completamente tolhida em suas diligências e, portanto, de eficiência inócua. A meu ver, o Tribunal riograndense bem andou quando negou o ordem, fundado no Regimento Interno. Nego provimento ao recurso, **Nelson de Sousa Sampaio**, ob. cit., pp. 170 e 171.

34. Como se vê, a alegação de que a testemunha, por este ou aquele motivo, está impedida de prestar depoimento deve ser recebida por cautela, reserva e discricção, pois não se pode antever o que lhe será perguntado e só *a posteriori*, caso a caso, é possível apreciar, com segurança, a procedência da alegação ou o ardil que está empregando para esquivar-se do cumprimento de um dever legal.

35. Com efeito, para saber-se que a testemunha tem o dever de depor ou tem o dever de calar, é preciso saber, previamente, se as perguntas são pertinentes à investigação e se ela não tem óbice de natureza legal para respondê-las e isto é extremamente difícil de fixar aprioristicamente, especialmente em ação de *habeas corpus*, pelo seu caráter sumário; só caso a caso é possível aferir o exercício regular do poder pela Comissão ou, em contraste, a legitimidade do direito de testemunha em calar. o Judiciário não deve embaraçar o exercício de atribuições congressuais que, de resto, lhe são privativas, interferindo na liberação de testemunhas, forradas assim ao dever legal de depor.

36. A prudência recomenda que o Tribunal não obste a realização normal da investigação parlamentar senão quando fortes forem as razões para fazê-lo, notadamente por via do *habeas corpus*. Desse modo, e salvo casos inequívocos, descabe liberar, notadamente, mediante o processo sumário do *habeas corpus*, a testemunha por esta ou aquela alegação, ainda que, em tese, ela possa ser relevante. De mais a mais a testemunha pode calar, e o seu silêncio, conforme o caso, pode ser lícito ou não. Mas são questões que se não resolvem *a priori*, em *habeas corpus*, mas demandam investigação mais profunda.

37. De mais a mais, não pode a comissão, quer dizer, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Congresso Nacional, antes de praticar atos rotineiros e de sua competência privativa, como intimar testemunhas para que prestem informações sobre assuntos em investigação, fique a aguardar o prazo do Poder Judiciário. Até porque, no processo investigatório, a celeridade na pesquisa pode ser fator decisivo quanto ao bom sucesso da apuração. Neste sentido a lição de **Schwartz**:

“a legislatura não pode ser obrigada a submeter-se à prévia aprovação e censura do Judiciário antes de fazer perguntas ou inspecionar documentos por meio de comissões.

E invoca, a propósito, decisão da Suprema Corte, em *Fischler v. McCarthy*,

“but the legislature cannot be compelled to submit to the prior approval and censorship of the Judiciary before it may ask questions or inspect documents through its investigating subcommittee, op. cit., I, n. 49, 145.

38. Não se conceberia o poder de investigar sem que a Comissão possuísse os instrumentos mínimos para desempenhar suas atribuições de maneira cabal, instrumentos, de resto, legalmente admitidos e tradicionalmente empregados por outras autoridades. Concluir em sentido contrário, “*seria um golpe frontal na autoridade das Comissões Parlamentares de Inquérito*”, para repetir o saudoso Ministro **Luis Gallotti**. De mais a mais, a Constituição, em cláusula que poderá não ser tecnicamente modelar, mas que não pode ser tomada como letra morta, adianta que as comissões parlamentares de inquérito “terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais além de outros previstos no regimento das respectivas Casas”; e não precisava dizer, pois a posse de poderes adequados às investigações decorre do fato de a Constituição admitir e consagrar a investigação parlamentar. Aliás, às Comissões sempre se reconheceram os poderes adequados à persecussão de sua finalidade, nos limites da Constituição e das leis, desde os tempos em que as Constituições sequer mencionavam as comissões de inquérito. No poder de inquirir pessoas e tomar-lhes os depoimentos, está o de compeli-las a prestar esse serviço público. O entendimento contrário, advertiu o Desembargador **Baltazar Barbosa**, em passagem antes transcrita, levaria à inutilidade a norma Constitucional. E continuava o “magistrado exemplar”, título com que o distinguiu o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul,

“o dever de prestar declarações é decorrência inelutável da mais rigorosa lógica, do poder dos colégios legislativos. Não há necessidade de lei ordinária dizendo isso, porque o poder de compeli-los os recalcitrantes a cumprir o dever público de depor, está implícito e necessário no de efetuar investigações nos termos da Constituição, Rev. Forense, v. 179, p. 414.

Se nenhum cidadão pode eximir-se de depor perante a mais modesta autoridade policial, em inquérito regularmente instaurado, não se pode conceber possa alguém excusar-se a comparecer perante comissão designada pelo Poder Legislativo, como acentuado pelo saudoso Ministro **Ribeiro da Costa**, *RDA*, v. 47, p. 302, cujo nome está ligado de maneira indelével à história do Supremo Tribunal Federal, e que foi endossado pelo Desembargador **Décio Pellegrini**, juiz que sobremaneira honrou a magistratura rio-grandense, *Rev. Forense*, v. 173, p. 411.

Ora, se há esse dever de cidadão, haverá o correspondente poder da Comissão de exigir diretamente e por seus próprios meios o cumprimento dele. A Comissão não há de andar esmolando ao Judiciário o socorro de um meirinho, para que possa desempenhar suas tarefas normais. Poderá recorrer a ele e a ele deverá recorrer quando necessário, ou seja, quando os seus próprios meios de ação se revelarem insuficientes.

39. Pode a Comissão de Inquérito, doutrina **Pontes de Miranda**,

“intimar a depor, por meio da nota entregue por um dos seus membros, ou pela secretaria da Câmara, ou por pessoa que ela designe, ou por outro meio de comunicação (e. g., carta ou telegrama), op. cit., III, p. 59.

O certo é que, no poder de investigar, está insito o poder de compelir testemunhas ou funcionários, a prestar-lhe informações necessárias à investigação; **Cretella Junior**, op. Cit., V. V, n. 303, p. 2701.

40. Como já acentuado pelo Supremo Tribunal Federal, não é próprio conceder-se *habeas corpus* para que o paciente, com tranquilidade, possa cometer o crime de falso testemunho, calando a verdade, livre da sanção penal, em desfavor de relevantes atribuições privativas do Congresso Nacional, e que, em nome da harmonia entre os Poderes, não devem ser vistas com antipatia ou desconfiança.

41. Pode a CPI determinar a detenção de testemunha recalcitrante ou desobediente de modo a assegurar o comparecimento e o depoimento, em nome dos poderes que lhe assegura a Constituição, art. 58, § 3º, e do que é admitido no art. 136, § 3º, I, e ainda dos poderes implícitos e resultantes? O direito americano, como o direito inglês, reconhecem esse poder. O certo é que o exercício desses poderes, que lhe são geralmente reconhecidos, é, por vezes, o *punctum dolens* da questão, **Pierandrei**, loc. cit., p. 521.

42. Embora seja perigoso estabelecer regra *in abstracto*, penso que se pode reconhecer que diante da contumácia ostensiva em não comparecer perante comissão parlamentar de inquérito, ou a ela comparecer, mas calar em todas as línguas, ou ainda a agravá-la com gestos indecentes, como autoridade desacatada, pode tomar adequadas e imediatas providências, sem embargo da ulterior remessa dos autos ao Ministério Público para os fins de direito. A questão é interessante a várias luzes, mas não é necessário aprofundá-la para enfrentar a espécie; basta considerar e causa, o alcance e a finalidade da prisão contra a qual se impetra o presente *writ* e o objetivo da Comissão.

43. Chegando ao termo deste voto, desejo encerrá-lo com a lição de **Pontes de Miranda**, cujos livros freqüentei desde estudante, e que, mesmo nos períodos mais lúgubres das instituições, sempre demonstrou respeito e apreço ao Poder Legislativo,

“as buscas e apreensões são permitidas quando há razões fundadas para se terem como indispensáveis. Realizam-se por intermédio da autoridade policial, ou por mandado da comissão de inquérito. O poder de punir por desacato pertence à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ou ao Congresso Nacional, conforme a direção do desacato. É inerente à independência do Poder Legislativo”, *Comentários*, III, p. 60.

44. Na apreciação deste caso deixei de observar o critério, que tenho procurado seguir, de dizer apenas o necessário ao deslinde da controvérsia e o caso vertente

poderia ser decidido em breves palavras. Mas, como a concessão do *habeas corpus* se impõe, não desejaria que o julgado fosse visto como hostil às comissões parlamentares de inquérito e sua atuação.

45. Na espécie, impõe-se a concessão da ordem. O ato que motiva a presente impetração está formulado nestes termos:

“face as veementes indícios de que o referido Senhor *Arrieta*, encontra-se prestes a deixar o país, objetivando a furtar-se à aplicação das penas relativas às condenações que venha e sofrer, pela prática dos crimes de exploração de prestígio, apropriação indébita de bens públicos e formação de quadrilha, fl. 49.

46. Ora, pelos crimes indicados não há notícia de que o paciente tenha sido condenado, nem mesmo que esteja sendo processado; de resto, fosse caso de prisão, caberia a decisão ao juiz da causa criminal e não à CPI, à qual não cabe cuidar do cumprimento de pena ou de prisão cautelar. O zelo pode ser louvável, dadas as dimensões espetaculares dos fatos investigados, mas se não concilia com as atribuições do órgão parlamentar. Tenho como ilegal, claramente ilegal, o ato do presidente da CPI em referência, estampado à fl. 49, motivo pelo qual se impõe a concessão do *habeas corpus* impetrado, que concedo, sem embargo da obrigação do paciente de comparecer à comissão no dia e hora marcados, para ser inquirido como testemunha ou ouvido como indiciado, nos termos e na forma da lei.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Há anos este Plenário julgou a extradição, a pedido da Itália, de Ovidio Lefebvre, e nesse feito tive ocasião de me manifestar como Procurador da República. O extraditando era um cidadão comum, advogado em Roma. Contudo, pelo fato de ser co-réu de ministros de Estado e comandantes militares envolvidos num grave caso de suborno, respondia perante o chamado Tribunal Constitucional — uma corte constituída à base da representação partidária proporcional dentro do parlamento italiano; desenganadamente um tribunal político. A própria acusação não estava a cargo do Ministério Público, mas de um deputado escolhido pelo parlamento para deduzi-la.

O que se nos apresentava era a questão de saber se um tribunal político configura, necessariamente, o **tribunal de exceção** da linguagem da lei, impedindo dessarte a extradição. Pareceu-me, na época, que um tribunal político não é tribunal de exceção — pelo contrário, é perfeitamente adequado — se se cuida de julgar **dignitários políticos**, por **delitos de responsabilidade**, e para aplicação de **penalidades políticas** como a perda da função pública e a inabilitação temporária. Mas o tribunal político é desenganadamente um tribunal de exceção se se trata de julgar **pessoas comuns**, por **crimes comuns**, e para mandá-las ao mais **comum** dos lugares de penitência, que é o cárcere.

Sou ainda hoje fiel àquele ponto de vista e penso que ele, se já condizia com textos fundamentais anteriores, condiz exemplarmente com a Constituição do Brasil de 1988.

A tese apresentada na defesa do ato impugnado, pelo deputado que, em Comissão Parlamentar de Inquérito, expediu este singular mandado de prisão preventiva, é a de que está escrito na Carta (art.58, § 3º) que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Penso que a todos se nos impõe — e não apenas deste lado da Praça dos Três Poderes a leitura **integral** da Carta. Quem a tanto se consagre terá visto no artigo 59 — e, pois, bem antes de chegar ao de número 58 — que, segundo o inciso LXI, **ninguém será preso** senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente.

Nos regimes constitucionais anteriores, faria algum sentido a tese da autoridade coatora, se já existisse a regra que dá poderes investigatórios às CPIs, a conviver com a velha regra que subordinava a prisão a ordem escrita, não necessariamente fundamentada, de autoridade competente, não necessariamente judiciária. Não teria sido um completo disparate refletir de modo expansionista, e estimar que entre os poderes da CPI figura aquele de determinar por escrito a prisão de determinada pessoa sob investigação.

Mas o regime constitucional de 1988 é de uma clareza lapidar: não se prende ninguém, no território da República, senão mediante decisão judiciária, e fundamentada. Ao juiz, a ele somente — e mais: ao juiz que explica por que o faz — é dado cercar a liberdade física das pessoas.

Assim, estou em que o presente pedido de *habeas corpus* traz ao Tribunal uma questão relativamente simples. Deixo de referir-me ao segundo ponto das razões do impetrante, porque sobre ele deliberamos ontem. O Supremo, por maioria, abona a idéia de que o prazo pode se elasticar. Mas a primeira razão do pedido é incontornável. Temos aqui um mandado de prisão preventiva expedido por membro do Congresso Nacional. Isto é francamente agressivo à Constituição da República, não importando saber quem está do outro lado do fenômeno, se um outro parlamentar, se um integrante de outro poder do Estado ou se um cidadão comum.

Considero que, em hipótese assim, incumbe à CPI — para exercício amplo do seu poder investigatório, e em face do prejuízo que a evasão do investigado ou da testemunha, podem acarretar às investigações — levar sua prerrogativa investigatória, exercitada com o auxílio da Polícia Federal, até o ponto de constranger alguém ao comparecimento, quando não espontâneo. Isso, entretanto, jamais teria a forma de uma prisão, de um encarceramento preventivo. A comissão tem aquela prerrogativa porque é regra elementar da nossa ordem jurídica a de que ninguém pode ser obrigado a fazer o que a lei não manda, nem a deixar de fazer o que a lei não proíbe. Isso significa que uma pessoa pode perfeitamente ser obrigada a fazer aquilo que a lei manda; por exemplo, comparecer ante a CPI que exige sua presença. Mas insisto: o gesto de constrição com que se obrigasse o cidadão a comparecer à barra da CPI para depor não teria, jamais, a natureza de uma prisão preventiva. O titular de mandado eletivo, investido em responsabilidades dentro de uma comissão parlamentar de inquérito, não tem qualidade para determinar, preventiva ou definitivamente, a prisão de qualquer pessoa.

Meu voto, como o do Ministro Relator, concede a ordem para desautorizar o mandado de prisão preventiva, exarado sem fundamentação, por quem não é juiz.

Faço minha, naturalmente, a ressalva do Relator. A CPI tem meios para, excluída a idéia do encarceramento preventivo, obrigar investigados ou testemunhas ao comparecimento.

VOTO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Sr. Presidente, também entendo que os poderes que o art. 58, § 3º, da Constituição Federal confere às Comissões Parlamentares de Inquérito, como ressei do seu texto, são restritos à investigação, devendo, nesse conceito, serem compreendidos os atos de interrogatório, de inquirição de testemunhas, de realização de perícia, de requisição de quebra de sigilo, etc. De admitir-se, até, que a Comissão possa requisitar a condução de testemunhas à sua presença.

A Constituição reservou, salvo exceções específicas, à autoridade judiciária a competência para o decreto de prisão, poder que não resulta, para a Comissão Parlamentar de Inquérito, do simples fato de lhe haver sido confiada a função de investigar, como se fora autoridade judiciária, mesmo porque, em nosso sistema jurídico — como

acentuou o ilustre Vice-Procurador-Geral da República —, a prisão preventiva tem seus pressupostos estabelecidos em lei, a saber, a necessidade de garantir-se a aplicação da lei penal, a conveniência da instrução criminal ou a garantia da ordem pública, objetivos que não estão nos desígnios da Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo singelo motivo de que não lhe cabe conduzir qualquer ação criminal. Com efeito, não lhe compete processar ou julgar quem quer que seja, mas apenas investigar fatos e condutas, tarefa que não se obsta pela fuga do investigando.

Assim, considerando que não se está, no caso, diante de simples ordem de condução de quem deva depor, mas de verdadeira custódia, tenho por configurada hipótese de ato constrictivo de liberdade individual, partido de autoridade constitucionalmente incompetente, sendo, por isso, passível de ser invalidado por via do *habeas corpus*.

Defiro a ordem.

(...)

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, pela leitura do mandado de prisão, feita pelo Senhor Ministro Moreira Alves, notamos que não se fez presente uma simples prisão preventiva, mas uma medida preparatória de um futuro processo, que poderá, até mesmo, não ser instaurado. A prisão preventiva está sujeita inclusive a um balizamento temporal e, no caso, tal como determinado na ordem, não temos um limite temporal para o ato de constrição.

O ato mostra-se extravagante, considerado o preceito do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, no que versa sobre os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, dirigidos à investigação dos fatos tratados no processo respectivo.

Sublinhou muito bem o Senhor Ministro Francisco Rezek — agora também com o endosso do Senhor Ministro Ilmar Galvão — que hoje, excetuada a hipótese, definida em lei, de transgressão militar ou crime propriamente militar, a prisão de um cidadão tem que se enquadrar em uma das contempladas no inciso LXI do rol dos Direitos e Garantias Constitucionais. Há de se fazer em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente.

Desejo marcar a minha posição quanto à segunda cláusula do 3º do artigo 58 da Carta Federal, que prevê que o Regimento Interno da Casa pode cogitar de outros poderes a serem exercidos no âmbito da Comissão.

Outros poderes, afirmo convicto, que não conflitem com a norma do inciso LXI do artigo 5º da Constituição Federal e neste apenas é atribuída competência para expedir ordem de prisão a autoridade judiciária.

O princípio da economia é direcionado no sentido de se ter o máximo de eficácia da lei com o mínimo de atividade judicante. Em face da sua natureza, não posso transformar este *habeas corpus* impetrado a favor do Paciente numa ação declaratória, na qual o provimento judicial sinalize o que pode ou não fazer a Comissão Parlamentar de Inquérito, muito menos em termos que permitam interpretações que possam extravasar o sentimento da Corte sobre o tema.

Não temos em Mesa uma ação declaratória objetivando elucidar os poderes de que cogita o § 3º do artigo 58. Estamos, neste momento, a julgar um *habeas corpus* que tem objeto único: fulminar um ato que resultou na expedição de mandado de prisão contra o Paciente, para viabilizar campo propício à eficácia de normas penais se, porventura, contra ele, vier a ser proposta uma ação penal, desaguando esta num decreto condenatório.

Limito-me a conceder a ordem para casar o ato impugnado, dispensando a ressalva feita pelo Senhor Ministro Relator.

(...)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, apenas para documentar, porque nada mais precisaria ser dito.

Fora das exceções inscritas no inciso LXI do art. 5º da Constituição — prisão em flagrante delito, ou prisão por transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei —, a prisão só pode ser decretada, na ordem jurídica brasileira, pela autoridade judiciária, decisão que deverá ser escrita e fundamentada. Como bem o disse o Sr. Ministro Francisco Rezek, o juiz deve declarar as razões por que manda efetivar a prisão. Membros de CPI, parlamentares, não têm o poder de decretar a prisão de ninguém. E não o têm por força da Constituição, que, legitimamente, votaram e promulgaram.

Defiro a ordem, Sr. Presidente, sem nenhuma ressalva.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: A importância do tema ora discutido perante o Supremo Tribunal Federal leva-me, não obstante os doutos votos já proferidos — especialmente aquele da lavra do em. Min. Relator — a expender algumas considerações que reputo essenciais à resolução do litígio.

É de registrar, inicialmente — e não custa enfatizar, uma vez mais, este ponto fundamental na definição dos poderes desta Suprema Corte — que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, que venham a ser constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União, são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, **de seu eventual exercício abusivo**, derivarem injustas lesões ao regime tutelar das liberdades públicas.

Desse modo, as ofensas ao *status libertatis* ou a direitos outros titularizados por pessoas ou entidades que sofram as conseqüências prejudiciais da ação eventualmente arbitrária de uma CPI tornam-se suscetíveis de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

É preciso não perder de perspectiva que, **no regime constitucional do Estado democrático de direito**, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, **na medida em que delas derivem conseqüências de ordem jurídica**, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com inobservância da Constituição.

A invocação do princípio da separação de Poderes não tem — **quando se trata de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida** — a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério, erudito e irrepreensível, de **Pedro Lessa** (“Do Poder Judiciário”, p. 65), *verbis*:

“Numa palavra: a violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes *sempre* cabe verificar se a atribuição política abrange nos seus limites a faculdade exercida. Enquanto não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. *Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica.*” (Grifei)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza interna corporis do ato

emanado das Casas legislativas pudesse constituir — naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários.

Na hipótese de *habeas corpus* — que representa relevantíssimo instrumento processual de ativação da jurisdição constitucional das liberdades —, a competência originária para processar e julgar esse remédio heróico pertence ao Supremo Tribunal Federal, eis que a **CPI**, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é do que a *longa manus* da própria Casa Legislativa em cujo âmbito foi constituída (CF, art. 102, I, *de i*).

Não foi por outra razão que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a respeito desse tema específico, salientou, em unânime decisão, que (RDA 47/286-304), *verbis*:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos.”

Sendo assim — e tendo presente, ainda, o magistério da doutrina (João de Oliveira Filho, “Legislativo: Poder Autêntico”, pp. 295/296, 1974, Forense) — reveste-se de cognoscibilidade o *writ* constitucional ora deduzido pelo impetrante perante esta Suprema Corte.

Feitas estas considerações introdutórias, passo a analisar o mérito da questão.

A importância política do Poder Legislativo decorre da tríplice função que o ordenamento constitucional lhe cometeu.

O perfil jurídico-institucional do Legislativo singulariza as três funções que lhe competem, enquanto órgão da soberania estatal e delegado da vontade popular: **função legislativa, função representativa e função fiscalizadora**.

O direito de investigar foi consagrado, explicitamente, **pela primeira vez**, no ordenamento constitucional brasileiro, pela Constituição Federal de 1934 que, também nesse tema, sofreu a influência da Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919.

A relevância do *droit d'enquête*, que deriva do poder de controle deferido ao Legislativo, foi ressaltada pelo eminente **Josaphat Marinho**, *verbis*:

“Desse modo, a função de controle, que é essencialmente política, cresce de importância, não só no regime parlamentar de governo propriamente dito, como em todo sistema de que participem, investigando e deliberando, Câmaras providas do voto popular.

Através dela, o Poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas, a que fornece, continuamente, valiosos subsídios.

Além disso, essa forma de ação, visando, geralmente, à análise de fatos determinados, concorre mais do que o trabalho legislativo ordinário, quando exercitada com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular, indispensável ao respeito de suas atribuições (...)”
(Revista Forense, v. 151, p. 99)

É irrecusável, pois, que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. A fiscalização dos atos do Poder Executivo traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

O direito de investigar — que o ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) — tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais significativo de sua concretização.

O impetrante, ao ajuizar o presente *writ*, apontou como uma das causas justificadoras de sua postulação — e caracterizadora da situação de injusto constrangimento ao *status libertatis* do paciente —, a impossibilidade jurídico-constitucional de qualquer CPI ordenar a prisão preventiva de alguém.

Tenho para mim que uma CPI, efetivamente, não se acha investida da extraordinária competência para impor, **por ato próprio**, a alguém, a privação da liberdade individual em caráter preventivo.

As Comissões Parlamentares de Inquérito — que constituem verdadeiras *fact-finding commissions* — devem dispor, na condução do procedimento investigatório, de todos os meios necessários à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar, **contudo**, sofrem limitações de ordem jurídico-constitucional que restringem, em consequência, a capacidade de atuação de uma CPI (Raul Machado Horta, “Limitações constitucionais dos poderes de investigação”, in RDP, vol. 5/38; João de Oliveira Filho, “Inquéritos Parlamentares”, in Revista de Informação Legislativa, vol. 2/73; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 2/72, 1992, Saraiva).

Como referido, a Comissão Parlamentar de Inquérito não possui competência para determinar a prisão preventiva de **qualquer** pessoa, eis que, no sistema de direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação da liberdade individual **somente** podem derivar (a) da situação de flagrância (CF, art. 59, LXI) ou (b) de ordem emanada de autoridade **judiciária**, competente (CF, art. 52, LXI), **ressalvadas** as hipóteses — de evidente excepcionalidade — (1) de “*prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida*” (CF, art. 136, § 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República e (2) de transgressão militar ou de crime propriamente militar, nos casos definidos em lei (CF, art. 5º, LXI).

Disso decorre, portanto, que a cláusula **judiciária** de tutela da liberdade — que possui extração constitucional — **inibe** a Comissão Parlamentar de Inquérito de afetar, por deliberação própria, o *ius libertatis* de qualquer pessoa. Nem mesmo a norma inscrita no § 3º do art. 58 da Constituição Federal — que ampliou, de modo expressivo, apenas as prerrogativas **de índole investigatória** das Comissões Parlamentares de Inquérito — poderá legitimar a constrição, por ato desse órgão de investigação legislativa, do *status libertatis* dos indivíduos, eis que não se insere no âmbito dos poderes de investigação de uma CPI — poderes meramente instrutórios — a medida extrema de decretar e ordenar a prisão preventiva de alguém.

O ordenamento constitucional brasileiro, ressalvadas as situações de flagrância penal ou de prisão na vigência do estado de defesa ou em decorrência de transgressão militar ou de crime militar propriamente dito, **somente** deferiu competência para ordenar a privação da liberdade individual aos órgãos que, posicionados na estrutura institucional do Poder Judiciário, acham-se investidos de função jurisdicional.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, desse modo, exatamente por não dispor da prerrogativa magna de julgar, não possui, como efeito consequencial, competência para determinar, *ex auctoritate propria*, a prisão preventiva de qualquer pessoa.

Daí a observação de José Cretella Junior (“Comentários à Constituição de 1988”, vol. V/2700-2701, item 303, 1991, Forense Universitária) que, **ao discorrer sobre os poderes de investigação das comissões parlamentares**, adverte:

“A Constituição investe a Comissão Parlamentar de Inquérito em vários poderes. Não, porém, no poder de julgar. A Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurisdicional. Não julga. Não aplica a lei ao caso concreto. No entanto, a regra jurídica constitucional lhe deu poderes próprios e semelhantes aos atribuídos às autoridades judiciais. Assim, pode a Comissão Parlamentar de

Inquérito, no exercício de suas funções, determinar o comparecimento de testemunhas, tomar-lhes depoimentos, promover diligências, requisitar documentos, certidões, pedir informações a qualquer repartição pública, ou órgão federal, estadual, municipal, distrital ou territorial, expedir notificações. Enfim, como diz a Constituição, a Comissão Parlamentar de Inquérito terá poderes de investigação tão grandes quanto os poderes das autoridades judiciais, *exceto o de julgar.*” (Grifei)

Ainda que se possa reconhecer à CPI o poder de determinar a condução coercitiva de uma testemunha faltosa — que se recuse, injustamente, a comparecer perante esse órgão de investigação parlamentar —, mesmo assim não se justifica a expedição de ordem de prisão cautelar contra referida testemunha a pretexto de viabilizar a atividade de investigação legislativa, quer porque falece à Comissão de Inquérito a extraordinária atribuição de decretar preventivamente a privação da liberdade individual de alguém, quer porque a condução coercitiva, ou “debaixo de vara” — que só pode justificar **restrição** à liberdade de locomoção física, jamais a sua supressão — não legitima a detenção da pessoa sujeita a essa medida de coerção.

Mesmo, porém, que se pudesse considerar legítima a possibilidade de a CPI decretar a privação preventiva da liberdade individual, ainda assim a ordem **parlamentar** de prisão deveria ser motivada em atendimento à subordinante imposição constitucional que exige, sob pena de nulidade e ineficácia do ato construtivo do *status libertatis*, a fundamentação de resolução estatal.

O mandado de prisão expedido pela **CPI** ressent-se, no caso, da necessária motivação, eis que se limitou a meramente reproduzir, em seu texto, sem qualquer especificação concretizadora dos pressupostos abstratamente enunciados pela lei processual penal, os requisitos que, **em tese**, legitimam a decretação da prisão preventiva.

Cumprir ter presente, nesta passagem, a grave advertência de **Hélio Tornaghi**, cujo magistério acentua a imprescindibilidade de referência clara e precisa, no mandado de prisão expedido por órgão competente, dos “*atos que o levam a considerar necessária a prisão para garantir a ordem pública ou para assegurar a instrução criminal ou a aplicação da lei penal substantiva (...). Não basta de maneira alguma, não é fundamentação, fraudar a finalidade da lei e iludir as garantias de liberdade o juiz dizer apenas: ‘considerando que a prisão é necessária para a garantia da ordem pública...’*”. Ou então: “*a prova dos autos revela que a prisão é conveniente para a instrução criminal...’*”. Fórmulas como essas são a mais rematada expressão da prepotência, do arbítrio e da opressão. Revelam displicência, tirania ou ignorância, pois, além de tudo, envolvem petição de princípio: com ela o juiz toma por base exatamente aquilo que deveria demonstrar” (“Curso de Processo Penal”, vol. 2/85-86, 6ª ed., 1989, Saraiva, **apud Rogério Lauria Tucci**, “Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro”, pp. 341/342, nota de rodapé n. 8, 1993, Saraiva).

Não se pode jamais esquecer que a exigência de motivação dos atos constritivos da liberdade individual constitui postulado constitucional **inafastável**, que traduz poderoso fator de limitação do próprio poder estatal, além de configurar instrumento essencial de respeito e proteção às liberdades públicas.

É inquestionável que a exigência de fundamentação das decisões estatais, mais de expressiva imposição consagrada e positivada pela ordem constitucional, reflete uma poderosa garantia contra eventuais excessos do Estado, pois, ao torná-la elemento imprescindível e essencial dos atos que veiculam a privação da liberdade individual, quis o ordenamento jurídico erigi-la como fator de limitação dos poderes deferidos às autoridades públicas (**Fernando da Costa Tourinho Filho**, “Processo Penal”, vol. 4/183, 11ª ed., 1989, Saraiva).

Assim sendo, Sr. Presidente, e com estas considerações, defiro a ordem de *habeas corpus* que foi impetrada, por entender que **falece** a uma CPI o poder de determinar a prisão preventiva de qualquer pessoa.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, o inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal assegura que:

“Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.

Vale dizer, o dispositivo só dispensa ato de autoridade judiciária nesses casos expressos. A Constituição, quando quer dispensá-lo em outras hipóteses, só o faz em situações excepcioníssimas, como acontece, por exemplo, no art. 136, § 3º, quando regula o estado de defesa e diz:

I – “a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial”.

Só em situação de estado de defesa é que pode ser decretada a prisão por outra autoridade que não a judiciária, mas, ainda assim, imediatamente comunicada e essa autoridade, para relaxá-la, se for o caso.

Não posso, assim, ver no § 3º do art. 58 uma exceção implícita à regra do inciso LXI do art. 5º. Até porque ali se diz que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Trata-se de uma linguagem atécnica porque, sabidamente, as autoridades judiciais não têm poderes de investigação, mas, sim, de instrução, processo e julgamento. Eu poderia ver, até, nessa outorga de poderes de investigação, próprio das autoridades judiciais, à CPI, aqueles atos que o juiz, durante o andamento do inquérito policial, pode determinar que se pratiquem, a pedido da autoridade policial ou do Ministério Público. Mas sem violentar a regra do art. 5º, inciso LXI, que só é excepcionada, explicitamente, pelo § 3º do art. 136. Isso evidencia, também, que continua em vigor o art. 311 do Código de Processo Penal, segundo o qual:

“Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal caberá a prisão preventiva decretada *pelo juiz*, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou do querelante, ou mediante representação da autoridade policial”.

Não se trata de nenhuma dessas hipóteses, no caso dos autos. Enfim, não vejo a possibilidade de a comissão parlamentar de inquérito, com base no § 3º do art. 58 da Constituição Federal, decretar a prisão preventiva.

Aqui não está em discussão se a CPI pode, ou não, determinar a condução coercitiva de testemunha, questão bem diversa.

Discute-se, apenas, se pode decretar prisão preventiva de alguém.

Penso que não, em face do que ficou dito.

Acompanho, pois, o voto do eminente Relator e dos que o seguiram, deferindo o *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação, próprios de autoridade judicial, conforme está

no art. 58, § 3º, da Constituição. Quando criadas Comissões de Inquérito no âmbito de Casa Legislativa para apuração de fato determinado, esses poderes são restritos àqueles concernentes a investigação ou atos de instrução próprios do processo judicial. Neles se compreendem, também, todas aquelas atribuições indispensáveis à devida apuração dos fatos que constituem objeto de ação de comissão parlamentar de inquérito. Nesse sentido, aí se enquadra o poder de condução coercitiva de testemunha ou de indiciado, para que compareça e preste declarações perante essa comissão; eventualmente, se a testemunha entender de calar, poderá ficar sujeita à incidência das normais penais, tal como já previsto na Lei 1.579; entretanto, a matéria há de ser encaminhada pela comissão parlamentar de inquérito à autoridade judicial competente, que a apreciará.

Mas parece insusceptível de dúvida que, no âmbito desses poderes de investigação, compreende-se o de condução de testemunhas para os fins estritos, específicos de prestar declarações, de não se furtar, de conseguinte, a colaborar no esclarecimento dos fatos, informar aquilo que sabe a respeito dos fatos. Nesses poderes, todavia, não se integram outros da atividade judicial que a Constituição torna privativos da autoridade judiciária. Nesse particular, está expresso na Constituição, no art. 5º, inciso LXI, que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.”

Essa competência que tem o juiz, de forma fundamentada e por escrito, de determinar a prisão de alguém, em nosso sistema, privativa da autoridade judiciária, somente pode ser exercida por autoridade do Executivo, em hipótese expressamente prevista na Constituição, tal como sucede com a previsão do art. 136, § 3º, n. I, da Lei Maior, em se tratando daqueles casos de estado de defesa em que a Constituição, também, de maneira muito limitada, admite que possa uma autoridade, que não é judiciária, determinar a prisão de alguém, mas isso acontece de acordo com a norma referida, por crime contra o Estado. Determinada essa prisão pelo executor da medida, deverá imediatamente comunicar o fato ao juiz competente, que a relaxará se não for legal, facultado ao preso requerer o exame de corpo de delito à autoridade policial. Estabelece, ainda, o inciso III que a prisão ou detenção de qualquer pessoa, nessa hipótese, não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário, sendo vedada a incomunicabilidade do preso. Dessa sorte, nosso sistema constitucional vigente é rigoroso no que concerne à perda da liberdade, isto é, a quaisquer atos restritivos da liberdade do cidadão.

Compreendo, assim, como os demais eminentes Ministros que já votaram, não ser possível o decreto de prisão preventiva, com invocação dos arts. 311 e 312 do Código de Processo Penal, contra quem quer que seja, no curso dos trabalhos de uma comissão parlamentar de inquérito, por se tratar de competência — de acordo com a lei processual penal — que se exerce privativamente pela autoridade judiciária.

A matéria está amplamente debatida e examinada nos votos dos eminentes Ministros Paulo Brossard e Celso de Mello, além das referências feitas nos demais votos e, assim, penso que nada há mais a aditar.

Meu voto, em conclusão, acompanha o do eminente Ministro Relator, deferindo, também, o *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, cinjo-me ao pedido feito neste *habeas corpus*: o de que seja ele deferido, em vista da circunstância de não poder comissão parlamentar de inquérito decretar prisão preventiva, como ocorreu na hipótese.

Ora, Sr. Presidente, em face do disposto no inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal, não posso compreender incluído nos poderes investigatórios, a que alude o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, o de as comissões parlamentares de inquérito decretarem prisão preventiva de testemunha ou do investigado.

Assim, simplesmente defiro a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Presidente): Também penso que a prisão preventiva, como no caso decretada, isto é, para garantir a eficácia de uma eventual denúncia, seguida de condenação criminal, seguramente não se inscreve entre os poderes de investigação conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito pelo § 3º do art. 58 da Constituição, sendo, ao revés, a adoção dessa medida, da competência privativa da autoridade judiciária, segundo o inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal.

Por isso, acompanhando o voto do eminente Relator, defiro o pedido.

EXTRATO DA ATA

HC 71.039/RJ — Relator: Ministro Paulo Brossard. Paciente: Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta. Impetrantes: José Gerardo Grossi e outro. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de *habeas corpus*, para cassar o decreto de prisão preventiva expedido pela Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Votou o Presidente. Falou, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, e pelo paciente, o Dr. José Gerardo Grossi.

Presidência do Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Celso de Mello, Carlos Valloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

Brasília, 7 de abril de 1994 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

HABEAS CORPUS 71.193 — SP

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Paciente: Paulo Henrique Sawaya Filho — Impetrante: José Leite Saraiva Filho — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS

I. *Habeas corpus*: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recusa a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

II. STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas *i e c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.

III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação.

1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.

2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade.

3. A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o pedido de *habeas corpus* e revogar a medida liminar.

Brasília, 6 de abril de 1994 — Octavio Gallotti, Presidente — Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O il. advogado José Leite Saraiva Filho impetrou *habeas corpus* preventivo em favor de Paulo Henrique Sawaya Filho contra

ameaça de constrangimento ilegal, que atribui ao Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, instituída para investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários.

Deduz o impetrante os antecedentes de fato da impetração, nos seguintes termos (fl. 2):

“O paciente tomou conhecimento, *pela imprensa*, que a referida CPI encontrou no escritório do Sr. *Cesar Arrieta*, documentos que envolveriam a ele Paciente — e a uma das empresas da qual é sócio — ICOA S/A, em supostas irregularidades praticadas pelo Sr. Arrieta, no parcelamento de dívidas previdenciárias, junto ao INSS.

Posteriormente, o Paciente veio a saber, *igualmente pela imprensa*, que teve decretada a quebra do sigilo bancário seu e de suas empresas, bem como ficou ciente, pelos Órgãos de Comunicação que deveria comparecer para depor no plenário da CPI do INSS no último dia 08 do corrente mês” (Fev. de 1994).

“Diante da impossibilidade de comparecer ao depoimento mencionado, na data designada, o Paciente, na véspera, informou à Presidência da CPI da impossibilidade do seu comparecimento, solicitando a marcação de nova data (doc. II). Naquela oportunidade, *requereu*, também, acesso às atas das *reuniões públicas e dos depoimentos públicos*, já realizados, além dos documentos que, eventualmente, o envolveriam, direta ou indiretamente, o que lhe permitiria a correta prestação dos esclarecimentos cabíveis.

Após o requerimento formulado no dia 07 do corrente mês, no qual o Paciente confirma sua intenção de colaborar com a CPI, veio a saber que o *prazo constitucional e regimental*, para o funcionamento da Comissão, expirou no dia 08 último.

Com efeito, a Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS foi instaurada no dia 12 de agosto de 1993, *com prazo de funcionamento de 120 dias*. Em 18-11-93, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou requerimento *prorrogando por mais 60 (sessenta dias)* o prazo da CPI. Em 25 de janeiro do corrente ano, *inexplicitamente*, o Plenário mencionado *aprovou novo pedido de prorrogação da comissão, por mais 60 (sessenta dias)*.”

Sustenta a impetração a ilegitimidade dessa segunda prorrogação do prazo de funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

É que, a teor do art. 58 da Constituição Federal, a CPI há de ser criada “para apuração de fato determinado e *por prazo certo*”.

De sua vez, assevera o requerente, que o art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, disporia que “*a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso*”.

Essa “**legislação em curso**”, aduz, seria o art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual a CPI “*terá prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade mediante deliberação do Plenário, para conclusão dos seus trabalhos*”.

Ora, argumenta-se (fl. 5),

“A Magna Carta, ao *expressamente* estabelecer que as comissões parlamentares de inquérito possuem *prazo certo*, impede, a toda evidência, o funcionamento permanente, ou por prazo indeterminado, dessas comissões de natureza provisória. Por isso, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, fixado pelo Regimento Interno, objetiva regulamentar a Constituição Federal, e a Lei n.

1.579/52. Esse prazo é peremptório, ou seja, fatal!!! *não admite elástico ou prorrogação*, sob pena de aniquilar o caráter provisório desse tipo de comissão, determinado na *Lex Fundamentalis*.

O desrespeito ao prazo certo de funcionamento das comissões parlamentares de inquérito importará no prolongamento sem controle dessas comissões, cujo caráter de investigação extraordinária e temporária é o próprio núcleo da sua existência.”

Dedica-se em seguida a impetração a refutar que se cuidasse de matéria *interna corporis* da Câmara dos Deputados e, como tal, insusceptível de controle do Poder Judiciário.

Cita Nelson Sampaio (*Do Inquérito Parlamentar*, FGV, 1964, p. 43), sobre os riscos de converter-se a inquirição parlamentar numa forma de punição sem recurso e não prevista no Código Penal, que atinge tanto culpados como inocentes — a pena de escárnio público” — e conclui o impetrante (fl. 8):

“Demonstrada a premissa da inconstitucionalidade e da ilegalidade da prorrogação do prazo de funcionamento da CPI do INSS, impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que o Paciente não pode estar sujeito a depor, *contra a sua vontade*, perante *autoridades públicas incompetentes!* Ninguém pode ser *coagido a comparecer, mesmo que na qualidade de testemunha, diante de comissões ou órgãos públicos incompetentes!* In casu, o Paciente se acha ameaçado de sofrer coação ilegal em sua liberdade de locomoção, ante a possibilidade da CPI forçá-lo a depor, sem possuir amparo legal para praticar essa coerção. Avulta, ainda mais, a ilegalidade, quando tal depoimento acarretará um inquestionável prejuízo à imagem pessoal e à moral do depoente”.

Requeru liminar, que, de início, indeferi (fl. 32).

Contra a denegação da liminar, houve agravo do impetrante (fl. 34), em razão do qual reconsiderei a decisão agravada, aduzindo (fl. 46):

“O agravante impetrou *habeas corpus* preventivo em favor de Paulo Henrique Sawaya Filho para resguardá-lo de eventual prisão e condução coercitiva para prestar depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito cujo prazo de funcionamento entende indevidamente prorrogado, com violação do art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Indeferi a liminar, aduzindo (fl. 32):

‘À primeira vista, a questão do prazo máximo de funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito é matéria *interna corporis* da Casa competente do Congresso Nacional, de tal modo que eventual equívoco dela na interpretação dos preceitos regimentais pertinentes não gera direito à recusa de comparecimento de terceiros, intimados para prestar depoimento à Comissão.’

Donde, o presente agravo regimental.

O Plenário do Tribunal, contudo — malgrado contra os votos dos ems. Ministros Gallotti, Celso de Mello, Marco Aurélio e do meu próprio — vem de afirmar a inadmissibilidade de agravo regimental contra a decisão que denega liminar em *habeas corpus* (HC 70.937-AgR, 1º-2-94, Rezek).

A orientação não parece inibir o próprio Relator de reconsiderar a sua decisão inicial.

No caso, a melhor reflexão sobre os argumentos do impetrante — particularmente, a ênfase dada, no agravo, à exigência do art. 58, § 3º, da Constituição, de que a CPI funcione por prazo certo —, convenceu-me da relevância da sustentação de que o caso não traduz simples questão *interna corporis* de interpretação de norma regimental.

De outro lado, é patente que o *habeas corpus* corre o risco de ser prejudicado, se acaso não deferida a cautelar requerida.

Desse modo, reconsidero o despacho inicial e defiro a liminar para determinar que a digna autoridade coatora se abstenha de ordenar ou promover qualquer constrangimento à liberdade física do paciente, caso se recuse este a comparecer para depor”.

Depois de dar notícia do cumprimento da liminar, mediante determinação à Polícia Federal de sustar “as providências relativas à condução coercitiva” do paciente (fl. 55), o nobre Deputado Paulo Novaes, Presidente da CPI, prestou informações, subscritas também pelo il. Procurador da Câmara, Deputado Vital do Rego (fl. 59).

As informações confirmam que a CPI obteve, por duas vezes, a prorrogação, por 60 dias cada uma, do seu prazo de funcionamento, inicialmente fixado em 120 dias. Esclarecem os motivos da convocação do paciente para depor e passam a rebater a fundamentação jurídica do pedido de *habeas corpus*.

“O impetrante” — aduz-se —, “ao tentar demonstrar a ilegalidade da prorrogação do prazo de funcionamento, da CPI, *transcreve com destaque, porém erroneamente*, o texto do § 2º do art. 5º da Lei n. 1.579/52. Seja por inépcia, por incúria, ou por conveniente lapso, substitui (fl. 4) o termo “*Legislatura*” por “*Legislação*”, pervertendo o sentido da norma e, tendo por fundamento essa perversão, expende sua tese. Pior: *a um só tempo, lê erradamente e faz desse erro o cerne de sua argumentação.*”

Passam os informantes a refutá-la. É certo que o art. 59, § 3º, CF, impõe que o funcionamento da CPI se restrinja a um **prazo certo**, mas “*não demarcou o limite temporal, deixando-o ao alvedrio do legislador ordinário*”. (...): “*em diapasão com a ordem magna, determina o já repetidamente citado § 2º do art. 5 da Lei n. 1579/52 que a incumbência da CPI termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da Câmara, que poderá prorrogá-la dentro da legislatura em curso*”.

Esse, “*o limite ao qual deve conformar-se o inquérito parlamentar*”, no caso, fielmente observado.

Conforme reiteradamente interpretado pela Câmara, a propósito de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito (v.g., fl. 76) — e não se trata “*de costume que teria se formado contra disposição da norma regimental, mas sim de costume que prova a existência do direito*” (fl. 69) —, o art. 35 do Regimento Interno não constitui obstáculo à prorrogação do inquérito parlamentar para além do total de 180 dias, que o impetrante pretende ser o prazo máximo, à luz de interpretação meramente literal do dispositivo.

O ponto fundamental, de qualquer sorte, prosseguem as informações, “*escapou à compreensão do Impetrante: “ainda que esqueçamos ser a interpretação do Regimento Interno competência exclusiva da própria Câmara dos Deputados, não é possível olvidar ser o ato que prorrogou os trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito norma (Resolução) do mesmo nível hierárquico daquela que aprovou o Regimento Interno (também Resolução) e instituiu a Comissão Parlamentar de Inquérito (outra vez, Resolução). Regimentalmente, nem seria possível que o ato de aprovar a prorrogação dos trabalhos de CPI tivesse natureza diversa da de Resolução da Câmara dos Deputados. E, sendo norma posterior, é curial que prevalece sobre a anterior*” (fl. 70).

A Procuradoria-Geral ofereceu parecer pela denegação da ordem, do il. Subprocurador-Geral Cláudio Fontelles, que acentua (fls. 83/85):

“A norma constitucional, sem dúvida, porque expressa, após marcar o objetivo a ser cumprido por Comissão Parlamentar de Inquérito impõe-lhe a extensão — fato certo — e traça-lhe limite objetivo: prazo certo (§ 3º, do artigo 58).

Não estabelecendo, *quantificadamente*, o prazo, só dizendo-o *certo*, e não indefinido, à lei ordinária reservou-se à definição do ponto.

E a Lei n. 1579/52, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, *fixou o prazo*, no § 2º, do artigo 5º, *verbis*:

§ 2º: A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito *termina* com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, *prorrogando-a dentro da legislatura em curso* (grifamos).

Mas acena o il. impetrante com a norma regimental, que limita em 180 dias, o prazo certo (vide: item 3, deste).

Aqui, a nosso parecer, é que se há de desfazer qualquer temor sobre incursão em questão *interna corporis* da Casa Legislativa.

Não há, tanto.

O que se há de fazer, e isto é missão ínsita ao Poder Judiciário, é a reflexão e conclusão sobre se o texto regimental *discrepa, ou não* do ordenamento jurídico?

Discrepa, sim!

Dissemos, antes, que a norma constitucional *não cuidou de quantificar o prazo, que exigiu certo*.

Fê-lo a lei ordinária, apropriadamente: na sessão legislativa em que criada a CPI ou, por prorrogação, por toda a legislatura.

O comando constitucional, por eficácia contida, materializou-se, *plenamente*, na lei ordinária.

Poderia a norma regimental, *inferior à lei, restringir, dispondo diversamente*, sobre o prazo legal?

Por óbvio que não”.

Consigno, por justiça, a explicação que, para refutar insinuação constante das informações, pessoalmente me trouxe o impetrante e que assim foi deduzida no memorial que encaminhou ao autor do parecer do Ministério Público:

“Cumprе ao Impetrante esclarecer aqui, Excelentíssimo Senhor Subprocurador, que, na peça vestibular, foi transcrita a expressão *legislação em curso*, relativamente ao parágrafo 2º citado. A autoridade Coatora alegou que a errônea transcrição se deu por “inépcia, *por incúria, ou por conveniente lapso*”. Sem quebra de reverência, tais palavras não se coadunam com o exercício profissional do Impetrante, sempre pautado pela conduta ética no trato com o Poder Judiciário. Não houve incúria, nem inépcia, muito menos conveniente lapso! Para realizar a transcrição em tela, na petição inaugural, o Impetrante se valeu *do texto da lei n. 1.579/52, publicado no código penal da editora saraiva, 31º edição, de 1993, às páginas 183/184, no qual consta a expressão legislação em curso e não legislatura em curso* (cópia anexo). Verificando, posteriormente, junto ao original da Lei em epígrafe, realmente restou constatado o *erro do código penal da editora saraiva, no qual se baseou o Impetrante para fazer sua transcrição*”.

É o relatório.

VOTO

I

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Conheço do pedido de *habeas corpus*.

A ameaça à liberdade de locomoção do paciente se materializa com a intimação para depor, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer como, no caso, se pretende ser direito dele.

Caracterizado o constrangimento ou a ameaça de coação à liberdade de ir e vir de um cidadão, a verificação da sua legalidade, ou não, mediante *habeas corpus*, não constituirá jamais questão *interna corporis* de uma Casa Legislativa, de modo a subtrair-se da jurisdição do Tribunal competente.

Há poucos dias, o Tribunal abordou — sem, ao final, proferir decisão conclusiva a respeito — a questão da sua competência originária para conhecer de *mandado de segurança* contra ato de presidente de Comissão da Câmara dos Deputados (MS 21.920, 17-3-94, Marco Aurélio).

Hoje, porém, se cuida de *habeas corpus*. Atribuída a coação ou ameaça ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, basta-lhe a qualidade de Deputado Federal para atrair o caso à competência originária do Supremo Tribunal, ao qual incumbe julgar o *habeas corpus* “quando o coator ou o paciente for (...) autoridade (...) cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição” da Corte (CF, art. 102, I, *i*), como sucede, em razão de nossa competência penal originária (art. 102, I, *b*), a todos os membros do Congresso Nacional).

II

No mérito, há um ponto inicial de acordo.

À vista do teor explícito do art. 58, § 3º, da Constituição, ninguém discute a inadmissibilidade de inquérito parlamentar por tempo indeterminado: a CPI há de ser criada “para a apuração de fato determinado e por prazo certo”.

A exigência de “**prazo certo**” não se opõe, entretanto, à sua prorrogação, desde que igualmente limitada no tempo.

Aqui, porém — em torno da identificação da norma de regência e de sua interpretação —, a espécie abriu perspectivas para três visões diversas da solução do problema, todas elas agudas.

Dois dispositivos infraconstitucionais cuidam da questão.

O art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, dispõe:

“A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso”.

Preceitua, de sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Art. 35 § 3º — A Comissão que poderá atuar durante o recesso, terá prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, para conclusão dos seus trabalhos”.

Na petição, induzido pelo equívoco já mencionado quanto à letra do preceito da Lei 1.579, o impetrante conjugou-o ao do Regimento, que o integraria.

No memorial, contudo, desfeito o engano, altera-se a tese do ilustre advogado: por força da alusão que lhe faz o art. 58, § 3º, CF, o Regimento Interno teria passado a

ser, no ponto, a fonte normativa da matéria, de modo a afastar a incidência da lei anterior.

A Procuradoria-Geral, de seu turno, chega à solução diametralmente oposta: o Regimento, porque discrepante da lei, seria inválido e, conseqüentemente, sempre legítima a prorrogação da CPI, desde que respeitado o único limite, que é o fim da legislatura na qual constituída.

Finalmente, para as informações, ambas as regras, a da lei e a do Regimento, são válidas e incidem, mas a interpretação da última cabe privativamente à Câmara, que a tem entendido de modo a possibilitar sucessivas prorrogações, por sessenta dias, do prazo inicial de cento e vinte, desde que contidas na mesma legislatura, como impõe a lei; se assim não fosse, porém, a resolução de prorrogar o funcionamento de uma CPI, mesmo contra o Regimento, sobre ele prevaleceria, porque da mesma hierarquia normativa.

III

De minha parte, estou, de logo em que a eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não será de resolver como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma das duas fontes normativas concorrentes.

Haverá casos, de certo, em que, cuidando-se de tema reservado primariamente à lei formal, poderá restar, para os regimentos parlamentares, no seu âmbito, a disciplina secundária da matéria, de alçada regulamentar.

Mais largo, no entanto, será o campo em que — tratando-se de pontos relativos à organização interna e ao funcionamento das Casas do Congresso Nacional e dos seus serviços auxiliares ou à polícia administrativa dos seus trabalhos e de suas instalações — a competência regimental de cada uma das câmaras — predicado de independência e do autogoverno do Poder Legislativo — estará subordinada exclusivamente aos correspondentes limites constitucionais, de modo a excluir a ingerência da lei ordinária.

Por isso mesmo, entretanto, dessa esfera de reserva regimental, parece necessário excluir de regra a possibilidade da criação de obrigações ou restrições de direitos de estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares.

Aí ressalvado apenas o que se compreende no círculo restrito do poder de polícia administrativa das câmaras — ainda nos pontos de interseção entre os direitos e liberdades individuais do particular e a atuação do Poder Legislativo, o que domina é a reserva das limitações daqueles à lei formal, por força do princípio constitucional da legalidade (CF, art. 5º, II).

As comissões parlamentares de inquérito oferecem campo propício à tarefa de identificação dos marcos divisores, nem sempre nítidos, entre a órbita da disciplina interna do seu funcionamento, objeto próprio das disposições regimentais, e aquela outra, na qual só à lei será dado reger e impor limites à interferência da atividade investigatória delas com os direitos, liberdades e garantias de terceiros, sejam eles os alvos da investigação ou a fonte da prova a colher.

Com efeito, à atividade instrutória da CPI é inerente o poder coercitivo necessário a vencer as resistências opostas à colheita das provas — a “*authority to send for persons and papers*” — afora a contingência de sujeitar a reputação de pessoas e instituições ao estrépito da suspeita, quando não do escárneo público: donde serem os inquéritos parlamentares uma fonte inevitável de tensões freqüentes entre a autoridade do órgão investigatório e os direitos do mundo exterior ao Parlamento.

A duração do inquérito parlamentar — que, por isto mesmo, a Constituição de 1988 mandou submeter a prazo certo —, é um desses pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais: sem poder de absolver ou condenar, quanto mais se estender no tempo a atividade da comissão de inquérito, maior a exposição da imagem, da honra e da reputação das pessoas atingidas a desconfiças e conjecturas injuriosas.

Daí que, em linha de princípio, a limitação temporal do funcionamento das comissões parlamentares de inquérito antes se deve entender reservada à lei formal, que ao regimento das câmaras.

Certo, prescreve a Constituição que as comissões parlamentares de inquérito “*terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas*”: mas, pelas considerações já expandidas, não me convenci de que — como pretende o impetrante —, daí resultasse a reserva aos regimentos da disciplina total do seu funcionamento, de modo, em particular, a subtrair da lei o poder de dispor sobre o prazo máximo de sua duração.

Por isso, entendo recebido pela ordem constitucional vigente o art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que, portanto, continua a situar, no termo final da legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

Da subsistência — que também acolho — desse dispositivo da lei, extraiu o parecer da Procuradoria-Geral a invalidez, por ilegalidade, do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aí, porém, não o acompanhamento.

A legitimação da disciplina por lei da matéria advém, para mim, como visto, da necessidade de resolver a fricção entre a atividade da CPI e direitos relevantes de terceiros pela definição da duração temporal máxima do inquérito parlamentar.

O tema da limitação no tempo de tais investigações, contudo, não se esgota aí. Ele diz também notoriamente com interesses tocantes à normalidade dos trabalhos parlamentares, que, sob ângulos diversos, pode ser afetada pelo curso prolongado dos inquéritos.

Ora, sob essa perspectiva, cada câmara, titular de poderes constitucionais de autogoverno, será o juiz exclusivo da definição das normas mais adequadas às conveniências da administração parlamentar; e o regimento interno, o veículo apropriado à sua edição.

Desde que não ultrapasse o limite máximo fixado em lei — vale dizer, o fim da legislatura respectiva — mas, ao contrário, dite novas restrições à duração do inquérito — como sucede com o art. 35 do Regimento da Câmara dos Deputados —, a norma regimental é plenamente válida.

Outro problema é saber do âmbito de eficácia subjetiva do preceito regimental cogitado; em outros termos, se dele decorrem direitos para terceiros e a legitimação deles para questionar em juízo a interpretação que lhe empreste a Casa.

Das premissas assentadas, creio ser de inferir a resposta negativa: ditada no interesse exclusivo da Câmara, e respeitado o termo legal, a disposição regimental atinente às prorrogações do trabalho da CPI esgota sua eficácia na esfera interna dos protagonistas do jogo parlamentar e só para eles cria direitos e deveres. O que torna irrelevante para o caso concreto indagar se as controvérsias a respeito de sua inteligência ou de sua aplicação constituem, ou não, matéria *interna corporis*, subtraída da jurisdição dos Tribunais.

Daí resulta que, no ponto, aos particulares só é dado invocar a eventual superação pelos trabalhos da CPI, que os pretenda constranger de algum modo, do termo final de legislatura, imposto por lei à sua duração. Esse, porém, não é o caso.

De tudo isso, indefiro o *habeas corpus*, cessando a vigência da liminar: é o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, creio que a norma inserta no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal possui, em si, o alcance de tornar conhecido, *a priori*, o prazo para o término da Comissão Parlamentar de Inquérito. Não temos, no preceito do § 3º do artigo 58, abertura para que se fixe, não um prazo, uma delimitação no tempo de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas mero limite; simples termo final que não possa ser ultrapassado.

Leio, para minha própria reflexão, o texto desse dispositivo constitucional:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, (...)”.

Veja-se que, aqui, foi potencializada a disciplina mediante o Regimento Interno da Casa

“(...) serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, (...)”.

Portanto, quando da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, há de ser estabelecido um prazo para conhecimento geral, para conhecimento público, não se podendo caminhar para a indeterminação, muito embora mitigada por um termo final, que não possa — como já salientei — ser ultrapassado.

O preceito constitucional visa a emprestar segurança aos cidadãos, como muito bem salientado pelo Ministro Relator, evitando que estes cidadãos, em geral, fiquem de forma quase que indeterminada sob suspeita, ou envolvidos numa Comissão Parlamentar de Inquérito que, de início, não tenha a delimitação para funcionamento no tempo.

Não posso emprestar ao que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular de “prazo certo”. Não posso desprezar que o alcance do Texto Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a Comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado.

Senhor Presidente, peço licença para concluir que, diante do teor do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não houve a recepção da norma da Lei n. 1.579/52, posto que essa norma — repito — não alude a um prazo; não fixa, em si, um prazo, mas, apenas, um limite para o funcionamento da Comissão. O Texto Constitucional é claríssimo no que alude não a limite, mas a prazo certo e tenho como tal aquele que afasta a possibilidade de, diante da conjuntura, das circunstâncias reinantes, caminhar-se para prorrogações sucessivas, desde que não ultrapassada a legislatura em curso.

Peço vênua ao nobre Relator para, por essas razões, concluir pela concessão da ordem.

É como voto na espécie.

(...)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, a Constituição expressamente estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito apurarão fato certo, fato determinado, em um prazo também certo, em um prazo também determinado.

O regimento da Câmara dos Deputados estabelece, ao que apreendi, que a Comissão terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, ou seja, estabelece o prazo máximo de cento e oitenta dias para funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Lei n. 1.579, de 1952, dispunha que a Comissão funcionaria numa sessão legislativa, podendo ser prorrogada. Penso que essa disposição, inscrita na lei ordinária, não foi recepcionada pela Constituição, dado que a lei não estabelece um prazo certo; o prazo certo está, na verdade, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, convém realçar, não tem características de ato normativo secundário. O Regimento Interno da Câmara, baixado por resolução, é ato normativo primário individual na teoria dos atos normativos, sob uma visão kelseniana. É ato normativo primário individual, com força, portanto, de lei (CF, art. 59, VII).

Assim, Sr. Presidente, o prazo a ser observado pela Comissão Parlamentar de Inquérito é o que está inscrito no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que veio a lume em forma de resolução legislativa expressamente contemplada no processo legislativo como ato normativo primário (art. 59, inciso VII, da Constituição).

Com essas brevíssimas considerações, peço vênua ao eminente Ministro Relator, que produziu, como é costumeiro, brilhante voto, para, divergindo, deferir o *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Senhor Presidente, quando o eminente Ministro Relator concluiu o seu voto, imaginava que o meu limitar-se-ia a subscrevê-lo sem aditamento, tanto me pareceu irretocável, em harmonia principalmente com a natureza dos trabalhos realizados pela Comissão Parlamentar de Inquérito e, mais do que isso, com a nossa experiência. Mas tais foram as divergências surgidas após, que me animo a fazer duas ou três observações de escasso sentido e, quiçá, de utilidade ainda mais escassa.

É interessante notar que, mesmo sem qualquer menção constitucional, todos os Parlamentares criaram Comissões Parlamentares de Inquérito, e nenhum se sentiu obstaculizado ou cerceado nessa iniciativa, a começar pelo Parlamento Britânico, que nestes, como em outros assuntos, tem sido o modelo universal.

A Constituição dos Estados Unidos, que já dobrou o segundo século de existência, não tem palavra a respeito de Comissão Parlamentar de Inquérito; não obstante desde 1792 seu Congresso tem criado tais Comissões; e a única lei existente foi a que deu à Corte de Colúmbia competência para dirimir determinadas questões decorrentes da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na França, que é um país de tradição mais literalista em matéria de lei, as Comissões de Inquérito surgiram sem que lei alguma dispusesse a respeito.

Adhemar Esmein, o grande professor da Faculdade de Paris, diz que o direito de investigação parlamentar decorre do direito que as Câmaras têm de legislar e de fiscalizar os atos dos Ministros para executar utilmente estes direitos. Elas têm o poder de se esclarecerem como entenderem de direito.

Duguit não diz coisa diferente; o clássico Léon Duguit afirma que, em França, nenhum texto, nem das leis constitucionais, nem das leis ordinárias, nem mesmo do Regimento das Câmaras, dá a estas o direito de nomear comissões de inquérito, ou de determinar os seus poderes; entretanto, esse direito é incontestado e incontestável, e freqüentemente exercido. Ele deriva do princípio segundo o qual cada câmara deve ter o direito relacionado com as medidas que possa vir a adotar, de exercê-lo com perfeito conhecimento de causa.

Só em 1914 foi editada uma lei, em França, não para regular o funcionamento das comissões, mas para regular as penas aplicáveis àquele que desrespeitasse uma comissão, que prestasse falso testemunho perante uma comissão; o poder investigatório, porém, não foi regulado em lei, porque foi considerado inerente ao funcionamento do Poder Legislativo.

Dimock, autor de monografia clássica a respeito, diz que o poder de investigar “*é um poder ancilar do Congresso. É um sine qua non da função legislativa*”. Sem lei alguma, assim tem sido em todos os países politicamente desenvolvidos e juridicamente respeitados. No Brasil, já por influência da Constituição de Weimar, foi a Constituição de 1934, em seu art. 36, a primeira a dispor a respeito. Mas dispôs para assegurar à minoria a prerrogativa de criá-la. Sob a Constituição de 1891, que não tinha uma palavra a respeito, Câmara e Senado criaram comissões que, aliás, não tiveram atuação brilhante, resultado da defeituosa representação popular àquele tempo.

Em 1934, o legislador constituínte mencionou a “comissão parlamentar de inquérito” no texto da Constituição. Mas para quê? Para assegurar à minoria a sua criação. Era um dos casos de deliberação minoritária; o requerimento que contivesse um terço das assinaturas dos membros da Câmara ou do Senado dispensava a votação, porque estava automaticamente aprovado. Quando isso foi feito pela primeira vez, depois de 34, não faltaram os que, para evitar investigação, queriam submeter o requerimento à aprovação da maioria. Contudo foi objetado que era um direito da minoria; a maioria de dois terços da Câmara poderia opôr-se à investigação, mas bastava que um terço o quisesse para que ela o fizesse. Assim, desta maneira, com estas características tal como, aliás, se lê na Constituição de Weimar, é que a Constituição de 1934 dispôs, em seu art. 36:

“A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados sempre que requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno”.

A Constituição de 1946, no seu artigo 53, de forma semelhante, estatuiu:

“A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre o fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.”

Ela não fala em Regimento, não fala em atribuições previstas no Código de Processo Penal, mas exatamente para evitar que a oposição criada pela minoria formasse uma comissão de inquérito com um terço de assinaturas, e a maioria fizesse a comissão ao seu bel-prazer, ou seja, para evitar o desvirtuamento da prerrogativa da minoria assegurada pela Constituição, estabeleceu, no parágrafo único do art. 53, “*Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40*”, ou seja, a representação proporcional dos partidos políticos representados na Câmara, com o objetivo de impedir que a minoria criasse a comissão, e depois a comissão passasse a ser instrumento da maioria e não investigasse coisa alguma. Assim começou a nossa experiência em matéria de comissões parlamentares. É claro que as representações monolíticas desapareceram, em 1946, e foi possível criar comissões, algumas delas de larga repercussão.

Na legislatura seguinte, em 1951, houve o celeberrimo caso do escândalo do Banco do Brasil, com o relatório das operações irregulares praticadas pelo banco, que se queria secreto para extorquir adesões. Foi quando o Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro impetrou mandado de segurança para que ele não fosse publicado, e o Supremo Tribunal, seguindo o voto luminoso e definitivo do Ministro Luiz Gallotti, indeferiu a segurança, assegurando à comissão, órgão da Câmara, o poder de publicar o que fosse

investigado e apurado, e isso foi feito. Quanto ao dever de comparecer à comissão parlamentar de inquérito, também não havia lei que dispusesse a respeito.

Mais tarde ocorreu no Rio Grande do Sul, um caso interessante; criada uma comissão parlamentar para apurar determinados fatos, também contra ela foi impetrada ordem de *habeas corpus*, para evitar um depoimento. À época, tinha a honra de integrar a Assembléia gaúcha e fui designado para prestar as informações em seu nome e sustentá-las perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; ficou assentado que era dever o comparecimento de qualquer pessoa chamada a prestar depoimento; o *habeas corpus* foi indeferido. Dessa decisão houve recurso para este Tribunal, Recurso de Habeas Corpus n. 34.823; em acórdão de 24 de abril de 1957, Relator o Ministro Ari de Azevedo Franco, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal negou provimento ao recurso, confirmando, dessa forma, a decisão do Tribunal do Rio Grande do Sul.

Note-se, Sr. Presidente, no Tribunal sul-rio-grandense houve votos vencidos, mas eles não diziam respeito ao mérito da questão, ao poder da comissão de inquérito de obrigar o comparecimento da testemunha e também o dever desta de comparecer à comissão parlamentar de inquérito. Toda a questão se circunscrevia a um pormenor. É que não havia lei explícita dando ao Juiz a competência para — a requerimento da Comissão Parlamentar de Inquérito ou da Assembléia, nos termos do seu Regimento — mandar fazer a intimação da testemunha. Por esse motivo houve votos divergentes, mas quanto ao mérito, quanto à tese central, absoluta unanimidade.

Antes disso, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, no Recurso de *Habeas Corpus* n. 32.678, de que foi Relator o saudoso Ministro Mário Guimarães, assentou que as Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle dos seus atos. É obrigatório o comparecimento de testemunha, que não pode calar a verdade. Decisão unânime. Acórdão de 5 de agosto de 1953.

Agora, Sr. Presidente, discute-se acaloradamente o prazo da duração da comissão. Mas o que está na Lei 1.579 está também no direito parlamentar universal. As comissões funcionam pelo prazo estabelecido e, evidentemente, finda uma legislatura, desfazem-se as comissões. Por isso, mesmo nos Estados Unidos, onde a Câmara e o Senado têm o poder de prender o recalcitrante ou o desobediente, a prisão fica limitada ao termo da legislatura. Finda a legislatura, recomeça a vida parlamentar. Em toda parte é assim. O interesse está em que não se criem comissões que não terminem os seus trabalhos, porque criar uma comissão é fácil, realizar a investigação, chegar a bom termo não é fácil. Com base nessa experiência, o legislador determina prazo certo exatamente para que a comissão o observe. O Regimento dispõe assim. A lei 1.579 dispõe assim. E a Lei n. 1.579, quando no § 2º do art. 5º, diz que a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido criada, atende a esta preocupação da celeridade dos trabalhos, mas logo acrescenta realistamente, salva deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso, como é em toda parte do mundo.

Vai agora o Supremo Tribunal interpretar, contra decisão da Câmara, um artigo do seu Regimento? É isso que o Tribunal quer? É imiscuir-se no coração da Câmara para dizer: “*O Regimento foi mal interpretado, o Regimento deve ser entendido assim*”. É isso que o Supremo Tribunal deve fazer? É dessa maneira que deve proceder? Ou tudo que li até hoje está errado ou o Supremo Tribunal não deve enveredar por esse caminho.

Faço uma pergunta: quando se requer a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre fato determinado, pode se supor que ele tenha determinada dimensão e que ele seja suscetível de ser investigado e apurado cabalmente, não em cento e vinte

dias, mas em trinta, quarenta, sessenta dias. Iniciada a investigação, verifica-se que as dimensões são outras; que os seus limites são praticamente imensuráveis; que o seu alcance não pode predeterminar-se. E como se pode predeterminar a duração de uma comissão se os fatos a serem apurados revelam que há necessidade de mais tempo para que a investigação seja séria, para que não seja um simulacro de investigação? Isto é novidade, Sr. Presidente? Não tivemos recentemente uma comissão que funcionou — e que teria de funcionar — durante mais tempo? A comissão em causa não foi criada para apurar fatos relacionados com fraude na Previdência Social, que é um dos escândalos maiores na história da República? Esta comissão não tem apurado fatos graves? Não é certo que pessoas chamadas a depor, se evadem, desrespeitando a comissão, a Câmara, ou seja, desrespeitando a Constituição, e porque têm recursos praticamente ilimitados podem fazer isso sem que nada lhes aconteça? Não é isto verdade? É verdade. E o Supremo Tribunal vai cobrir com sua toga imaculada esta gangrena administrativa? Não, Sr. Presidente, não pode fazer!

A dilatação do prazo de uma comissão é a coisa mais natural, normal e regular que pode acontecer dentro de um parlamento. Fosse improrrogável o prazo, então, nos próprios investigados estaria a faculdade de fazer abortar a investigação parlamentar. Há pessoas cujo depoimento a comissão entendeu ser imprescindível. Essas pessoas porque lidam, ou parece lidarem, com recursos fartos, dispoindo de aviões particulares, podem se dar ao luxo de viajar para aqui, para ali, para acolá e não compareceram ao chamado da comissão parlamentar de inquérito.

Desta forma o tempo vai passando, passam-se os primeiros 120 dias, passam os 60 dias de prorrogação e a comissão tem de encerrar seus trabalhos, e a investigação abortou! Será razoável a interpretação da Constituição segundo a qual o próprio investigado, sendo poderoso e corruptor, possa impedir de fato a conclusão de um inquérito parlamentar?

Há ainda outro aspecto, Sr. Presidente, seria improrrogável o prazo além dos 60 dias. Pergunto, antes de vencido o prazo de prorrogação — que seria único —, não um terço da Câmara, mas a sua maioria absoluta não pode criar nova comissão para continuar os trabalhos não concluídos? Pode. Ora, não é possível interpretar a Constituição de maneira que leve ao absurdos! O Supremo está diante de um fato de singular importância e gravidade: de um lado está sua jurisprudência segundo a qual a testemunha é obrigada a comparecer e não pode calar, aliás não só a jurisprudência do Supremo Tribunal, no mesmo sentido e a Lei 1.579 e a experiência parlamentar, no âmbito da União e dos Estados, até aqui é assim; nesta altura vai o Supremo Tribunal comprometer o seu nome, tornar-se conivente com uma fraude à Constituição de modo a impedir que ela realize uma investigação, investigação de uma das regiões mais ulceradas, mais cancerosas da administração, que é a Previdência Social?

Sr. Presidente, não sei mais o que diga; estava convencido que ia dar o meu voto quase que pelo gesto, sem uma palavra, aderindo ao voto do eminente Relator, ao qual já aderi, mas tantas observações ouvi que me senti obrigado a fazer as considerações que venho de fazer. Entendo que a augusta Câmara dos Deputados ao criar a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as fraudes na Previdência exercitou um direito elementar, o direito de fiscalizar um serviço federal; a Previdência Social é da União, está, por conseguinte, na competência do Congresso Nacional investigar seu funcionamento; ao conduzir a investigação ele tem todos os poderes que a Constituição lhe dá e não sei se existe outra Constituição que lhe dê tantos poderes quanto a nossa. Será que esses poderes devam ser interpretados de maneira a tornar abortícia a Comissão Parlamentar de Inquérito? Diz a Constituição que “*as comissões parlamentares de inquérito que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos, serão criadas pela comissão,*” (...) etc. Sr. Presidente, será que as leis devem ser intermináveis, enumeradas todas as hipóteses

possíveis? Foi um progresso do codificador, desprezar o acidente e ficar no essencial ao formular a regra jurídica. Entendo que o procedimento da Comissão Parlamentar de Inquérito, que é uma emanção da Câmara dos Deputados, é absolutamente legal, motivo pelo qual não existe nem remota ameaça a direito amparável por via do *habeas corpus*.

Acompanho o voto do eminente Relator, indeferindo o *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, a norma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal atribuiu enormes poderes às comissões parlamentares de inquérito e, talvez por isso, bem ou mal, resolveu limitar o tempo de sua atuação quando disse expressamente que ela se processará em prazo certo. Atribuiu também ao regimento interno da Câmara o poder de fixar esse prazo, com base na Constituição. E a Câmara o fez, fixando, para tal fim, em seu regimento interno, o prazo de 120 dias, prorrogável até a metade, ou seja, por mais 60 dias apenas. Vale dizer, a própria Câmara, observando a Constituição, se autolimitou.

A interpretação segundo a qual uma comissão, iniciada no primeiro dia da legislatura, possa atuar durante quatro anos, mediante prorrogações sucessivas, de metade em metade, evidencia que não se trataria, então, de um prazo certo, mas sim incerto e variável, em cada caso, conforme o momento inicial do inquérito, dentro da legislatura.

Na verdade, com essa interpretação estaria havendo um prazo incerto, ainda que com um termo final certo. O prazo seria incerto, porque para uns, dependendo do início da atuação da comissão, seria de quatro anos; para outros, dois anos, três anos, seis meses, embora sempre limitado ao final da legislação.

Ao tempo da vigência do § 2º do art. 5º da Lei n. 1.579, de 1952, a incumbência da CPI terminava com a sessão legislativa em que tivesse sido outorgada, salvo deliberação da própria Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso.

Agora, bem ou mal, o § 3º do art. 58 da CF de 1988 quer que a CPI atue com prazo certo, fixado pela Câmara. E a Câmara, fiel à Constituição, fixou o prazo para isso. Autolimitou-se. Acho, até, que poderia ter simplesmente dito que o prazo será de tantos meses, prorrogável por tantas vezes quantas necessárias, até o final da legislatura, com o que se afinaria com a lei e não desrespeitaria a Constituição. Bem ou mal, repito, a Constituição limitou, nesse ponto, os poderes da Câmara, e ela, exercendo os poderes que tem, fixou o prazo, que, a esta altura, já se encerrou. Não vejo um drama tão grande no fato de não se apurarem, no âmbito do Poder Legislativo, essas imputações feitas a quem quer que seja. Se isso não for possível no âmbito Legislativo, será perfeitamente possível à Polícia Federal, com a atuação vigilante do Ministério Público, que, por sua vez, pode oferecer denúncia ao Judiciário.

Não me parece que tudo deva ser apurado, necessariamente, neste País, em comissão parlamentar de inquérito, quando a Constituição dá os meios próprios para apuração pelo Ministério Público e pelo Judiciário. Tanto mais quando se verifica que, bem ou mal, resolveu ela (a Constituição) limitar, no tempo, a atuação dessas Comissões.

Se não estivesse em questão o direito individual de alguém de não ser ouvido por CPI que já se extinguiu, procuraria encontrar uma interpretação mais flexível.

Mas isso não me parece possível, no caso. E não vejo nada irremediável. Se houver crime, será apurado. Basta que o Ministério Público esteja atento. E está. Tem-se mostrado atuante, até em face de figuras mais importantes da República do que um cidadão como este que se apresenta como impetrante, e na CPI seria ouvido como testemunha.

Peço vênia aos que dissentem e ao eminente Relator para acompanhar os votos dos Srs. Ministros **Marco Aurélio** e **Carlos Velloso**, deferindo o *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente, a Constituição de 1934, no art. 36, e a Constituição de 1946, em seu art. 53, dispuseram sobre o *quorum* para requerer a instalação de comissões de inquérito, sendo que a última, a de 1946, também previu o critério para a composição dessas comissões. Foi a Constituição de 1967 a primeira a estabelecer, em seu art. 39, que as comissões de inquérito sobre fato determinado, criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, seriam “*por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros*”, mantendo, assim, o *quorum* das Constituições anteriores quanto à sua criação.

A Constituição de 1969, no art. 37, manteve a norma da Carta revista, e a de 1988, no § 3º do art. 58, estipulou:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê prazo de cento e vinte dias, prorrogáveis por mais sessenta dias, para que a comissão de inquérito realize a investigação dos fatos em relação aos quais foi criada.

A indagação que se propõe, de um lado, concerne à natureza dos prazos estipulados no Regimento Interno e, de outro, respeita à vigência ou não do diploma legal editado no sistema da Constituição de 1946 (Lei n. 1.579 — de 18 de março de 1952), que dispôs sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, cujo art. 5º, em seus §§ 1º e 2º, estabelece:

“§ 1º Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a Comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

§ 2º A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso.”

Essa Lei, editada no regime da Constituição de 1946, que não previa nem dispunha sobre prazo algum para a conclusão dos trabalhos, estipulou um termo *ad quem* fatal para o funcionamento da Comissão. Nenhuma Comissão de Inquérito poderá ultrapassar o término da legislatura, pois, com esse, esvazia-se de conteúdo e de poder o mandato de quem compunha essa Comissão e da própria Casa Legislativa que se há de renovar com a nova eleição.

O dispositivo, entretanto, traz outra norma, que parece significativa: salvo deliberação da respectiva Câmara, a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa. Mas nada impede que a Casa Legislativa prorrogue a investigação para a sessão legislativa subsequente, até o término da legislatura. Neste ponto está o marco fatal e improrrogável para o funcionamento de uma comissão de inquérito.

Pergunta-se: havendo o Regimento Interno estabelecido um prazo, este é preempatório e fatal ou é simplesmente de natureza ordinatória? A meu ver, a resposta é no

sentido da segunda alternativa: o prazo é meramente ordinatório. O Regimento Interno quis estabelecer — e a Constituição também previu —, desde o momento da criação de uma Comissão de Inquérito, o prazo dentro no qual ela deveria fazer as investigações e apresentar suas conclusões. Mas, se esse prazo for insuficiente, porque os fatos eram mais complexos ou porque novos fatos se somaram aos anteriores, guardando com esses conexão, seria possível a prorrogação do prazo. Não vejo como se possa retirar da Casa Legislativa, no pleno exercício do mandato de seus membros — pois apenas o término da legislatura é fatal para que a Comissão de Inquérito não mais possa prosseguir nos seus trabalhos —, a competência para prorrogar o prazo de continuação do processo de investigação, de que está incumbida determinada Comissão de Inquérito criada para apurar certos fatos e irregularidades.

A partir dessa consideração de que o prazo é meramente ordinatório e não peremptório — cento e vinte dias prorrogáveis por mais sessenta, e aí não mais suscetível de prorrogação —, penso que a Comissão de Inquérito de que se cuida nos autos, mesmo tendo sido prorrogado o seu prazo ainda uma vez, pois a legislatura não encerrou, continua com plenos poderes para realizar as investigações, tal como lhe cabe fazê-lo de acordo com a Constituição. Não vejo, portanto, constrangimento ilegal na exigência do comparecimento de testemunha para prestar declarações.

Assim sendo, acompanho o voto do ilustre Ministro Relator e peço licença ao Sr. Ministro Paulo Brossard para subscrever o fundamento de seu voto.

Indefiro o *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, a questão é eminentemente constitucional.

A atual Constituição, seguindo a linha das de 1967 e de 1969, estabeleceu que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, para a apuração de fato determinado e por prazo certo.

Todo o problema está em saber qual a norma que regulamenta esse dispositivo constitucional que exige prazo certo, mas não especifica qual seja ele.

A Lei n. 1.579, de 1º de março de 1952, quando a Carta Magna então vigente não exigia esse prazo certo, dispôs no § 2º do artigo 5º: “*A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso*”.

Foi essa norma recebida pela atual Constituição? A própria Câmara dos Deputados entendeu que não, tanto assim que, em seu Regimento, incluiu norma que estabeleceu prazo certo, e conseqüentemente determinado. Essa é a norma que, a meu ver, regulamenta, nesse ponto, a atual Constituição, até porque matéria dessa ordem é de natureza regimental, não estando no âmbito de competência da lei discipliná-la.

Essa norma regimental é categórica: “*A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por metade, mediante deliberação do Plenário para conclusão de seus trabalhos*”. Portanto, se não houver essa prorrogação, o prazo certo, a que alude a Constituição, é o de cento e vinte dias; se se der a prorrogação, será de cento e oitenta dias.

De outra parte, é de notar-se que, nesse caso, não está esta Corte interferindo em matéria *interna corporis* do Legislativo. O que se está fazendo é o exame do disposto na norma constitucional e qual foi a sua regulamentação para se julgar este pedido de *habeas corpus*.

Assim, com a devida vênia do eminente Ministro Relator e dos que o seguiram, acompanho o voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, seguido pelos Srs. Ministros Carlos Velloso e Sydney Sanches, deferindo o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Presidente): Também eu considero que a Câmara dos Deputados claramente autolimitou-se, em seu Regimento, quanto ao prazo de funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, e o fez em estrita coerência com o disposto no § 3º do art. 58 da Constituição Federal.

Defiro o pedido, acompanhando o voto do eminente Ministro Marco Aurélio e daqueles que o seguiram, com a devida vênia dos que, em sentido contrário, se manifestaram.

EXTRATO DA ATA

HC 71.193/SP — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Paciente: Paulo Henrique Sawaya Filho. Impetrante: José Leite Saraiva Filho. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o pedido de *habeas corpus* e revogou a medida liminar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Sydney Sanches, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti), que o deferiam. Falou pelo paciente o Dr. José Leite Saraiva Filho.

Presidência do Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

Brasília, 6 de abril de 1994 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

HABEAS CORPUS 71.231 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Paciente: Carlos Roberto Cortázio Correa da Silva — Impetrantes: Wellington Moreira Pimentel e outro — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito

Constitucional. Comissão Parlamentar de Inquérito: fato determinado e prazo certo. CF, artigo 58, § 3º. Lei 1.579/52. Advogado. Testemunha. Obrigação de atender à convocação da CPI para depor como testemunha. CF, artigo 133; CPP, art. 207; CPP, art. 406; Código Penal, Art. 154; Lei 4.215, de 1963, arts. 87 e 89.

I — A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal.

II — Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC n. 71.193/SP, decidiu que a locução “prazo certo”, inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52.

III—A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, CP, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade.

IV – HC indeferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, indeferir o pedido de *habeas corpus*.

Brasília, 5 de maio de 1994 — Octavio Gallotti, Presidente — Carlos Velloso, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Trata-se de *habeas corpus* impetrado em favor de **Carlos Roberto Cortázio Correa da Silva**, em que se alega que o paciente ‘se encontra ameaçado em sua liberdade de locomoção e de sofrer constrangimento, por ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução n. 46/93, da Câmara dos Deputados, destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários, porque o paciente é advogado de um dos acusados e vem sendo intimado a prestar depoimento perante a referida Comissão, sob pena de condução’, razão por que se requer ‘liminarmente a concessão de salvo-conduto, desobrigando-se o paciente de depor até o julgamento de mérito do presente *habeas corpus*.

Dizem os impetrantes que o paciente é advogado militante, devidamente inscrito na Seccional do Rio de Janeiro, e tem como um de seus clientes o senhor **César de La Cruz Mendoza Arrieta**, a quem vem prestando seus serviços profissionais junto à mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito.

Alegam que essa Comissão, que tem como Presidente e relatora, respectivamente, os Deputados Federais Paulo Novaes e Cidinha Campos, vem exorbitando do âmbito da finalidade para a qual foi instituída, tendo mesmo determinado a expedição de mandado de busca e apreensão de documentos pertencentes a César Arrieta, e, até mesmo, de mandado de prisão preventiva. Em decorrência dessa busca e apreensão, certamente surgiu o nome do ora paciente em documento apreendido, o que terá sido suficiente para a sua convocação para prestar depoimento.

Sustentam os impetrantes que, a teor do arts. 133 da Constituição, arts. 87 e 89 do Estatuto da Ordem dos Advogados (Lei n. 4.215/63), art. 406 do CPC, art. 154 do CP e art. 207 do CPP, é flagrante a ilegalidade da convocação do paciente para depor perante a aludida Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo certo, ainda, que a jurisprudência dos nossos Tribunais “tem-se pronunciado no sentido de manter o sigilo profissional do advogado, ao recusar-se a depor”.

Dizem mais os impetrantes, que são inconstitucionais e ilegais os atos da CPI em questão, porque:

a) a Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada especificamente para “investigar irregularidades na concessão de benefícios previdenciários”, mas, como é notório, pela publicação nos principais jornais do País, a CPI resolveu, ao arrepio da norma contida no art. 58 da Constituição, investigar supostas irregularidades “no parcelamento de débitos de empresas com o INSS”;

b) a Constituição determina que a Comissão Parlamentar de Inquérito tenha prazo certo, enquanto que o art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que a CPI terá prazo de cento e vinte dias, prorrogáveis por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão dos seus trabalhos. A CPI em apreço “foi instalada, inicialmente, por 120 dias, de 13-8-93 a 10-12-93. Posteriormente foi prorrogada por mais 60 dias, de 11-12-93 a 8-2-94, esgotando-se a partir daí qualquer possibilidade de dilação de prazo, sendo inconstitucional a 2ª prorrogação concedida a partir de 25-1-94, ou por 60 dias”.

Pela decisão de fls. 25/25v, a medida liminar foi indeferida, ao argumento de que “o fato de o paciente, que é advogado, ter sido intimado para prestar depoimento perante a CPI, não quer dizer que há violência ao disposto no art. 133 da Constituição, arts. 87 e 89 da Lei 4.215/63, art. 406, CPC, art. 154, CP, e art. 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a Comissão, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem, evidentemente, ao crime de abuso de autoridade”.

Contra essa decisão, foi interposto agravo regimental (fls. 27/38), a que foi negado seguimento, por não caber o citado recurso contra decisão do Relator que indefere liminar em sede de *habeas corpus* (fl. 39/39v). Novo agravo regimental foi interposto, o qual, de igual modo, teve seu seguimento negado.

Requisitadas informações, prestou-as o Presidente da CPI, com o “de acordo” do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados (fls. 52/74), esclarecendo, quanto ao prazo de funcionamento da CPI;

“É farta a doutrina sobre a interpretação do que seja “fato determinado”, conceito que remete à própria esfera de poderes da CPI; contudo, quanto ao que se compreende por “prazo certo”, raras são as referências.

Parece-nos, porém, que a questão não apresenta maiores dificuldades: prazo certo é prazo determinado, limitado no tempo. A Constituição Federal subordina ao curso do tempo o exercício dos poderes que outorga às Comissões Parlamentares de Inquérito, indicando que deve existir um momento em que cessam as suas atribuições. A *ratio essendi* do dispositivo magno consiste em impedir a eternização do inquérito parlamentar; exige a Lei Maior que não se crie Comissão Parlamentar de Inquérito por prazo indeterminado, que se prolongue indefinidamente no tempo. Contudo, a Constituição não fixou, não demarcou o limite temporal, deixando-o ao alvedrio do legislador ordinário. E com acerto agiu o Constituinte Originário, atribuindo ao legislador — elaborador e destinatário da norma — a fixação do prazo para a condução dos trabalhos investigatórios. E assim o fez o legislador, na lei que regula o funcionamento das CPIs.

Com efeito, em diapasão com a ordem magna, determina o já repetidamente citado § 2º do art. 52 da Lei n. 1.579/52 que a incumbência da CPI termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da Câmara, que poderá prorrogá-la dentro da **Legislatura** em curso.

Relativamente ao “fato determinado”, de que fala o art. 58, § 3º, da Constituição, prestou os seguintes esclarecimentos:

“Tranqüilize-se o Impetrante: esta Comissão Parlamentar de Inquérito desenvolve seus trabalhos atendo-se ao objeto que ensejou a sua constituição. Ocorre que, ao longo de um inquérito parlamentar, é comum que se depare com a ocorrência de crimes conexos ao objeto da investigação — e não é dado aos parlamentares fecharem os olhos.

No caso concreto, contudo, o que temos é *identidade de agentes*: esta Comissão está convencida da íntima ligação existente entre aqueles que prati-

cam fraudes em relação a benefícios previdenciários, e os que — obedecendo ao princípio da divisão do trabalho, visando a racionalizá-lo — especializaram-se em fraudes relativas a parcelamentos de débitos de empresas para com a Previdência Social. Uns e outros são componentes da mesma quadrilha, havendo alguns — ecléticos — que atuam nos dois ramos. A par disso, são as fraudes em parcelamentos causa importante da inexistência de recursos para o pagamento de benefícios.”

No que concerne à alegação de ameaça de condução coercitiva, esclareceram as informações que, em nenhum momento aquela CPI ameaçou “prender” o paciente. O que fez “foi determinar sua condução coercitiva, para que pudesse ouvi-lo como **testemunha**. E condução coercitiva não é prisão, “é mera restrição de liberdade, medida temporária a prevalecer tão-somente até o momento em que o sujeito passivo comparece ante a autoridade que deve tomar-lhe o depoimento”.

No tocante ao sigilo profissional, enfatizaram as informações que o simples fato de intimar um advogado a prestar depoimento perante uma CPI não implica violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem aos arts. 87 e 89 da Lei 4.215/63, nem a qualquer dispositivo do CPC ou do CPP, mesmo porque “o paciente não pode adivinhar que perguntas lhe serão feitas”. Ademais, ele não poderá se eximir da obrigação de depor sobre fatos estranhos ao exercício da profissão.

A Procuradoria-Geral da República, oficiando às fls. 75-A/79, opina pelo indeferimento do pedido, ao entendimento de que “se o paciente exime-se, sem razão plausível, de comparecer ao ato para o qual foi convocado, como testemunha, perante a CPI, sem dívida pode valer-se a Presidência da mesma CPI do disposto no artigo 218, do CPP condução coercitiva do que há de depor — posto que assim, agirá “dentro dos poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais”.

Anexa o parecerista cópia do parecer dado no HC 71.193/SP, Relator Min. Sepúlveda Pertence, ainda não julgado, em que se examina a questão no limite máximo de funcionamento de uma CPI, conforme previsto pelo art. 58, § 3º, da Constituição, e pelo art. 52, § 2º, da Lei 1.579/52.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): São três os fundamentos da impetração: a) a Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato certo e estaria extrapolando do motivo real de sua constituição; b) a Comissão Parlamentar de Inquérito apurará fato determinado num prazo certo e esse prazo já se esgotou; c) ao paciente, que é advogado, está assegurada a inviolabilidade por seus atos no exercício da profissão.

Quanto ao primeiro fundamento — a CPI estaria extrapolando do motivo real de sua constituição —, assim se manifestou o Ministério Público Federal, no parecer da lavra do Subprocurador-Geral Cláudio Lemos Fonteles:

“3. Indubitável que a Resolução 46/93 instituiu Comissão Parlamentar de Inquérito “destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários”.

4. Todavia, *injurídico* o argumento *restritivo*, que *engessa o trabalho investigatório*, que o próprio texto constitucional — § 3º, do artigo 58 —, indica amplo, (“poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros...”).

5. Assim, se no procedimento apuratório *linhas de perquirição são abertas, dentro da motivação basilar*, que no caso está na *segurança do sistema previdenciário*, nada impede sejam exploradas tais vias integradas ao objetivo maior.

6. Pertinentes e corretas, pois, as informações do il. Deputado Federal Paulo Novaes, com a chancela da il. Presidência da Casa Legislativa, no trecho a se ler, *verbis*:

‘No caso concreto, contudo, o que temos é *identidades de agentes*: esta Comissão está convencida *da íntima ligação existente entre aqueles que praticam fraudes em relação a benefícios previdenciários, e os que — obedecendo ao princípio da divisão do trabalho, visando racional-lo — especializaram-se em fraudes relativas a parcelamentos de débitos de empresas para com a Previdência Social*. Uns e outros são competentes da mesma quadrilha, havendo alguns — ecléticos — que atuam nos dois ramos. A par disso, são fraudes em parcelamentos causa importante da existência de recursos para o pagamento de benefícios.’ (*vide*: fls. 66/67).

7. Não se divorciando, pois, o trabalho investigatório do propósito comum não colhe a crítica sobre inobservância de fato certo”. (fls. 76/77).

Está correto o parecer.

A CPI, apurando o fato que determinou a sua constituição — irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários —, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. As informações prestadas pelo Presidente da CPI, no particular, deixam expresso que as investigações não se distanciam do fato que determinou a sua constituição, mas que, ao contrário, a ele estão intimamente ligadas.

No que toca ao segundo fundamento — o prazo de encerramento da CPI já se esgotou — o meu entendimento pessoal é favorável ao paciente, conforme voto que proferi por ocasião do julgamento do HC 71.193/SP, que versou matéria igual. Disse eu:

“Sr. Presidente, a Constituição expressamente estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito apurarão fato certo, fato determinado, em um prazo também certo, em um prazo também determinado.

O Regimento da Câmara dos Deputados estabelece, ao que apreendi, que a Comissão terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, ou seja, estabelece o prazo máximo de cento e oitenta dias para funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Lei n. 1.579, de 1952, dispunha que a Comissão funcionaria numa sessão legislativa, podendo ser prorrogada. Penso que esta disposição, inscrita na lei ordinária, não foi recebida pela Constituição, dado que a lei não estabelece um prazo certo; o prazo certo está, na verdade, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, convém realçar, não tem características de ato normativo secundário. O Regimento Interno da Câmara, baixado por resolução, é ato normativo primário individual na teoria dos atos normativos, sob uma visão kelseniana. É ato normativo primário individual, com força, portanto, de lei (CF, art. 59, VII).

Assim, Sr. Presidente, o prazo a ser observado pela Comissão Parlamentar de Inquérito é o que está inscrito no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que veio a lume em forma de resolução legislativa expressamente contemplada no processo legislativo como ato normativo primário (art. 59, inciso VII, da Constituição).

Com essas brevíssimas considerações, peço vênia ao eminente Ministro Relator, que produziu, como é costumeiro, brilhante voto, para, divergindo, deferir o *habeas corpus*”.

Acontece, entretanto, que o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, decidiu de modo contrário, ou seja, no sentido de que a locução “prazo certo”, inscrita no § 3º do art. 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, aos termos da Lei 1.579/52.

Destarte, com ressalva do meu entendimento pessoal a respeito do tema, rejeito o segundo fundamento da impetração.

Finalmente, referentemente ao terceiro fundamento, assim se pronunciou a Procuradoria-Geral da República:

“(…)

9. Quanto ao preceito constitucional de garantia da *inviolabilidade do exercício da advocacia*, ditado à preservação da ampla atuação do causídico na esfera de defesa judicial dos interesses particulares, o que é, de todo, compatível com o *Estado Democrático de Direito*, contudo tal garantia assegura o *silêncio ante indagações que se façam ao advogado; não lhe põe ao largo do atendimento a chamamento, por quem se legitima a convocá-lo, para esclarecimentos.*

10. Plenas de sentido, assim, as palavras do il. Min. Carlos Velloso no indeferimento da liminar, *verbis*:

‘O paciente, se for o caso, invocará, *perante a Comissão*, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu status profissional, sujeitos os que se excederam, evidentemente, ao crime do abuso de autoridade.’ (fl. 25-v)

11. Concedendo a exata medida à inviolabilidade do exercício da advocacia, proclama a Suprema Corte nos H.C. n. 69.619 e n. 69.085, ementados respectivamente pelos ils. Mins. Carlos Velloso e Celso de Mello, *verbis*:

‘*Ementa: Penal. Advogado. Inviolabilidade. Crime Contra A Honra: Difamação. Cód. Penal, art. 139. Constituição, art. 133; Cód. Penal, art. 142, I.*

I – *A inviolabilidade do advogado*, referido no art. 133 da Constituição, que o protege, no exercício da profissão, por seus atos e manifestações, encontra limites na lei. Recepção, pela Constituição vigente, na disposição inscrita no art. 142, I, do Cód. Penal.

II – A imunidade prevista no inciso I, do art. 142 do Cód. Penal, não abrange ofensa dirigida ao Juiz da causa. Precedentes do S.T.F.

III – No caso, a denúncia descreve crime em tese - difamação, art. 139 do Cód. Penal.

IV – Recurso improvido.
(DJ 20-8-1993, pg. 1631)’

‘*Ementa: “Habeas corpus” — Inviolabilidade do Advogado — CF/88, art. 133 — Ofensas morais irrogadas em juízo e dirigidas ao magistrado — Valor relativo da garantia constitucionais — Inviolabilidade do “habeas corpus” para efeito de discussão das excludentes anímicas — Ordem indeferida.*

— A proclamação constitucional da inviolabilidade do advogado, por seus atos e manifestações no exercício da profissão, traduz uma significativa garantia do exercício pleno dos relevantes encargos cometidos pela ordem jurídica a este indispensável operador do direito.

A garantia de intangibilidade profissional do advogado não se reveste, contudo, de valor absoluto, eis que a cláusula assecuratória

dessa especial prerrogativa jurídico — constitucional expressamente a submete aos limites da lei.

A invocação da imunidade constitucional, necessariamente sujeita às restrições pela lei, pressupõe o exercício regular e legítimo da advocacia. Revela-se incompatível, no entanto, com práticas abusivas ou atentatórias à dignidade da profissão ou às normas ético-jurídicas que lhe regem o exercício.

O art. 142 do Código Penal, ao dispor que não constitui injúria ou difamação punível a ofensa irrogada em juízo, na discussão da causa, pela parte ou por seu procurador — excluídos, portanto, os comportamentos caracterizadores de calúnia (RTJ 92/1118) — entendeu, notadamente ao advogado, a tutela de imunidade judiciária, desde que como ressalva a jurisprudência dos tribunais, as imputações contumeliosas tenham relação de pertinência com o “*thema decidendum*” (RT 610/426 — RT 624/378) e não se refiram ao próprio juiz do processo (RTJ 121/157 — 126/628).

— O “*Habeas corpus*” não constitui meio processual adequado à análise das excludentes anímicas — “*animus defendendi*”, “*animus narrandi*” “*animus consulendi*”, v.g. —, cuja concreta ocorrência teria o efeito de descaracterizar a intensão de ofender.

O remédio heróico não presta, em função de sua natureza mesma e do caráter sumaríssimo de que se reveste, à indagação probatória efetivada com o objetivo de apurar, a partir dos elementos instrutórios produzidos nos autos, a ocorrência de justa causa para a ação penal ou para a condenação criminal. (DJ 26-3-93 — pg. 5003)

12. Ora, se o paciente exime-se, *sem razão plausível*, de comparecer ao ato pera o qual foi convocado, como testemunha, perante a C.P.I., sem dúvida pode valer-se a Presidência da mesma C.P.I. do disposto no *artigo 218*, do CPP — *condução coercitiva do que há de depor* — posto que assim, agirá “*dentro dos poderes investigatórios próprios das autoridades Judiciais*”. (fls. 77/79)

Correto o parecer.

Reporto-me, no ponto, ao despacho que proferi quando indeferi a medida liminar:

“(…)

2. – Indefiro a medida liminar requerida. O fato de o paciente, que é advogado, ter sido intimado para prestar depoimento perante a CPI, não quer dizer que há violência ao disposto no art. 133 da Constituição, arts. 87 e 89 da Lei 4.215/63, art. 406, CPC, art. 154, C. Penal, e art. 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a Comissão, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem, evidentemente, ao crime de abuso de autoridade.” (fls. 25/25v)

Esse entendimento põe-se na linha da lição do Ministro Paulo Brossard, exposto em trabalho publicado na Revista de Informação Legislativa n. 69.

Do exposto, indefiro o *writ*.

VOTO (Aditamento)

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): Informo ao Tribunal que ontem à noite me foi distribuído um *habeas corpus*, do mesmo paciente, pedindo salvo-conduto para não ser preso ao calar a respeito de indagações que se referem à sua profissão.

Concedi, hoje pela manhã, a medida liminar, subscrevendo, no particular, os brilhantes fundamentos da decisão do Sr. Ministro Celso de Mello, que, em caso igual, concedeu, também, um salvo-conduto para que o paciente não fosse preso, tendo o direito de ficar calado naquilo que poderia indiciá-lo ou auto-incriminá-lo.

Com essas explicações, concluo o meu voto indeferindo o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Acompanho o Relator quanto ao segundo fundamento. Apenas não tenho ressalva a fazer, porque estive em maioria na ocasião.

Indefiro *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Senhor Presidente, voto no mesmo sentido do Sr. Ministro Francisco Rezek, aprovando o voto do eminente Ministro—Relator, mas sem a ressalva.

Indefiro o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, não tecerei considerações sobre os aspectos que me levaram ao convencimento de que a Carta fixa um termo final para o funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito. Deixarei nos autos o que tive a oportunidade de sustentar quando do julgamento do *habeas corpus* n. 71.193/SP.

Senhor Presidente, creio que a norma inserta no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal possui, em si, o alcance de tornar conhecido, *a priori*, o prazo para o término da Comissão Parlamentar de Inquérito. Não temos, no preceito do § 3º do artigo 58, abertura para que se fixe, não um prazo, uma delimitação no tempo de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas mero limite; simples termo final que não possa ser ultrapassado.

Leio, para minha própria reflexão, o texto desse dispositivo constitucional:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, ...”

Veja-se que, aqui, foi potencializada a disciplina mediante o Regimento Interno da Casa

“(...) serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, (...)”

Portanto, quando da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, há de ser estabelecido um prazo para conhecimento geral, para conhecimento público, não se podendo caminhar para a indeterminação, muito embora mitigada por um termo final, que não possa — como já salientei — ser ultrapassado.

O preceito constitucional visa a emprestar segurança aos cidadãos, como muito bem salientado pelo Ministro Relator, evitando que estes cidadãos, em geral, fiquem de forma quase que indeterminada sob

suspeita, ou envolvidos numa Comissão Parlamentar de Inquérito que, de início, não tenha a delimitação para funcionamento no tempo.

Não posso emprestar ao que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular de “prazo certo”. Não posso desprezar que o alcance do Teste Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a Comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado.

Senhor Presidente, peço licença para concluir que, diante do teor do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não houve a recepção da norma da Lei n. 1.579/52, posto que essa norma — repito — não alude a um prazo; não fixa, em si, um prazo, mas, apenas, um limite para o funcionamento da Comissão. O Texto Constitucional é claríssimo no que alude não a limite, mas a prazo certo e tenho como tal aquele que afasta a possibilidade de, diante da conjuntura, das circunstâncias reinantes, caminhar-se para prorrogações sucessivas, desde que não ultrapassada a legislatura em curso.

Peço vênia ao nobre Relator para, por estas razões, concluir pela concessão da ordem.

É como voto na espécie.

Acompanho o Ministro Relator, indeferindo o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Sr. Presidente, estou de acordo como eminente Ministro Relator, pois entendo que o fato de alguém ser advogado não o exime do dever legal de comparecer à Comissão e de prestar depoimento. Mas se lhe for feita pergunta que interfira no sigilo profissional, tem o direito de recusar-se a respondê-la.

Outro dia lembrei precedente do Rio Grande do Sul, em que foi relator o Desembargador, de saudosa memória, Sécio Pelegrini. O impetrante, Raul Gudole, era advogado; requereu *habeas corpus* alegando estar ameaçado de coação ilegal por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Assembléia, invocando sua condição de advogado e dizendo que o que sabia era em função do exercício da profissão. O *habeas corpus* foi indeferido porque ninguém podia dizer de antemão, aprioristicamente, o que lhe seria perguntado. Se lhe fosse feita indagação cuja resposta importasse, efetivamente, em infração ao dever do sigilo profissional, ele teria o direito de calar, mas, prévia, abstrata, genérica e ilimitadamente conceder *habeas corpus* seria inutilizar, a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Esse notável acórdão do Tribunal Riograndense foi publicado na íntegra por Nelson Sampaio na monografia sobre Inquérito Parlamentar, e confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, em recurso de *habeas corpus* de que foi Relator o Sr. Ministro Ary Franco.

Estamos em ponto delicado e importante; a pessoa comparece e, com toda cortesia, diz à Comissão que não responde às perguntas porque a resposta que der pode prejudicá-la. Isto significa não abolir, de fato, a Comissão Parlamentar de Inquérito, riscar uma cláusula da Constituição.

Nos Estados Unidos, onde não existe uma palavra na sua Constituição que se refira à Comissão Parlamentar de Inquérito, há 150 anos, se não mais, se reconhece como implícito o poder de exigir da testemunha o depoimento e o dever de falar a verdade.

Em decisão recente da Suprema Corte se lê que “*o poder da Comissão é largo, mas não é ilimitado*”. Por que não é ilimitado? Porque a Comissão não pode tudo; não pode, por exemplo, fazer uma investigação sobre a vida privada de uma pessoa ou sobre assuntos privados; a sua competência está circunscrita à competência do Congresso americano, da qual ela é emanação, e criatura. É assim nos Estados Unidos, onde também existe “*o direito a não auto-incriminar-se*”; não obstante, reconhece-se explicitamente como um poder inerente e implícito ao poder de investigar o de colher depoimentos.

No Brasil a Constituição é expressa, e a Lei 1.579, 18-3-52, diz no inciso II do art. 4º:

“Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante Comissão Parlamentar de Inquérito.”

Vai se atrofiar esse dever legal? Esse dever de cidadania? Fala-se no direito, mas não se fala no dever do cidadão de colaborar em tudo que diga respeito ao interesse público, inclusive pela apuração de fatos que podem ser irregulares, ou não; que podem ser delituosos, ou não; ou a comissão pode investigar apenas para informar-se com a finalidade de legislar. Há uma idéia, generalizada mas distorcida, de que a Comissão de Inquérito parece ser Comissão Policial. Ainda, há pouco tempo, a propósito da Comissão de Orçamento, jornais reclamavam que ninguém fora preso. Queriam que a Comissão investigasse, apurasse, condenasse e executasse?

Será que o art. 342 do Código Penal está revogado pela Constituição, quando diz

“Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete em processo judicial, policial ou administrativo ou em juízo arbitral. Pena-reclusão.”

O preceito também é incompatível com os direitos individuais? Mas, então, todo o Código Penal é incompatível com o art. 5º.

Entendo que essas coisas não podem ser tratadas como tamanha generalização, que importe na atrofia ou quiçá na revogação do poder de investigar. Chamo a atenção para isto: no Brasil, não faltam leis, sobram leis; temos a mania de fazer leis; em vez de cumpri-las; O cidadão tem o dever legal de prestar depoimento, de não calar a verdade, seja perante a autoridade judiciária, como é tradicional, seja perante a autoridade parlamentar por expressa disposição. Em outros países, sem lei alguma, sempre se entendeu assim, mas no Brasil há lei expressa.

Falei demais. Jamais darei o meu voto para riscar uma cláusula da Constituição que assegura o poder de investigar pelas Casas do Congresso Nacional. Não poderia fazê-lo, lembrando, apenas, que em outros países de tradição jurídica e constitucional, sólida e respeitável, não foi preciso lei nem não foi preciso Constituição alguma, para que isto fosse feito e observado, respeitado e cumprido, e quando a Comissão transgrediu os limites da sua competência, a Suprema Corte concedeu *habeas corpus*.

Sr. Presidente, indefiro a ordem de *habeas corpus*.

EXTRATO DA ATA

HC 71.231/RJ — Relator: Ministro Carlos Velloso. Paciente: Carlos Roberto Cortazio Correa da Silva. Impetrantes: Wellington Moreira Pimentel e outro. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquerito do INSS

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal indeferiu o pedido de *habeas corpus*. Votou o Presidente.

Presidência do Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral de República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.
Brasília, 5 de maio de 1994 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

HABEAS CORPUS 71.261 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Paciente: Geraldo Gonçalves Lopes — Impetrante: José Geraldo Grossi —
Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS

I. Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

II. STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas *i* e *c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.

III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação.

1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.

2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclui no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade.

3. A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5, § 2º, da Lei 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, indeferir o pedido de *habeas corpus* e cassar os efeitos da medida liminar.

Brasília, 11 de maio de 1994 — Moreira Alves, Presidente — Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Cuida-se de *habeas corpus* preventivo contra ameaça de constrangimento ilegal atribuída ao Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (Câmara dos Deputados), destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários.

O ato impugnado pelo impetrante é a intimação para que o paciente deponha perante a CPI, “*sem fixar data e hora de tal depoimento, sob ameaça de condução coercitiva.*”

Deduz o impetrante os antecedentes de fato da impetração e impugna a continuidade do funcionamento da referida CPI, porque ultrapassado o prazo máximo fixado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo caráter preempatório decorre do artigo 58, § 3º, da Constituição da República.

Requerida liminar, que a exemplo do que decidira no HC 71.193, deferi, para sustar os efeitos da intimação do paciente, até a decisão definitiva do pedido (fl. 72).

Prestou informações o nobre Deputado Paulo Novaes, Presidente da CPI, subscritas também pelo il. Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente da Câmara dos Deputados (fls. 78/93).

As informações esclarecem os motivos pelos quais foi o paciente convocado a depor, salientando que a sua convocação foi feita na qualidade de testemunha (fl. 81). No mérito, procuram demonstrar que a prorrogação do prazo para a conclusão dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito manteve-se estritamente dentro dos limites determinados pela Constituição e pela lei.

Oficiando pelo Ministério Público Federal, o il. Subprocurador-Geral Edson de Almeida, opinou pelo indeferimento da ordem, tendo em vista que:

“o eg. Plenário, no julgamento do HC 71.193/SP assentou, por maioria de votos, que é válida a intimação para depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito, mesmo após ultrapassado o prazo de 180 dias estabelecido no art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Procede a invocação do precedente referido no parecer da Procuradoria-Geral, quando se conheceu do pedido, mas se denegou a ordem, nos termos do voto que preferi, como Relator, assim resumido na ementa — HC 71.193, 6-4-94, Pertence:

“I. *Habeas corpus*: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

II. STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, 1, alíneas *i* e *c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.

III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação.

1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.

2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade.

3. A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 52º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias”.

Na mesma linha, no caso presente, indefiro a ordem, cassando os efeitos da liminar: é o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, quando da apreciação do precedente, fiquei vencido, na companhia honrosa de V. Exa. e, creio, de outros Colegas.

A esta altura, Senhor Presidente, só me resta homenagear o que decidido pelo Plenário. Acompanho o voto do Senhor Ministro Relator, indeferindo o *habeas corpus*, com ressalva de entendimento. Eis as razões que me levaram a sufragar a tese da impetração:

Senhor Presidente, creio que a norma inserta no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal possui, em si, o alcance de tornar conhecido, *a priori*, o prazo para o término da Comissão Parlamentar de Inquérito. Não temos, no preceito do § 3º do artigo 58, abertura para que se fixe, não um prazo, uma delimitação no tempo de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas mero limite; simples termo final que não possa ser ultrapassado.

Leio, para minha própria reflexão, o texto desse dispositivo constitucional:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, (...)”

Veja-se que, aqui, foi potencializada disciplina mediante o Regimento Interno da Casa

“(...) serão criadas pela Câmara os Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, (...)”.

Portanto, quando da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, há de ser estabelecido um prazo para conhecimento geral, para conhecimento público, não se podendo caminhar para a indeterminação, muito embora mitigada por um termo final, que não possa — como já salientei — ser ultrapassado.

O preceito constitucional visa a emprestar segurança aos cidadãos, como muito bem salientado pelo Ministro Relator, evitando que estes cidadãos, em geral, fiquem de forma quase que indeterminada sob suspeita, ou envolvidos numa Comissão Parlamentar de Inquérito que, de início, não tenha a delimitação para funcionamento no tempo.

Não posso emprestar ao que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular de “prazo certo”. Não posso desprezar que o alcance do Texto Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a Comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado.

Senhor Presidente, peço licença para concluir que, diante do teor do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não houve a recepção da norma da Lei n. 1.579/52, posto que essa norma — repito — não alude a um prazo; não fixa, em si, um prazo, mas, apenas, um limite para o funcionamento da Comissão. O Texto Constitucional é claríssimo no que alude não a limite, mas é prazo certo, e tenho como tal aquele que afasta a possibilidade de, diante da conjuntura, das circunstâncias reinantes, caminhar-se para prorrogações sucessivas, desde que não ultrapassada a legislatura em curso.

Peço vênua ao nobre Relator para, por essas razões, concluir pela concessão da ordem.

É como voto na espécie.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, no precedente mencionado pelo eminente Ministro Relator, fiquei vencido. Devo, entretanto, ajustar-me, com ressalva do meu ponto de vista pessoal, à jurisprudência da Casa.

Com essas breves considerações, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, indeferindo o *habeas corpus*.

EXTRATO DA ATA

HC 71.261/RJ — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Paciente: Geraldo Gonçalves Lopes. Impetrante: José Geraldo Grossi. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal indeferiu o pedido de *habeas corpus* e cassou os efeitos da medida liminar. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Octavio Gallotti, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Moreira Alves.

Presidência do Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Paulo Brossard e Celso de Mello. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

Brasília, 11 de maio de 1994 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

HABEAS CORPUS 73.035 — DF

Relator: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Paciente: Lacyr Vianna — Impetrante: Ricardo A. Ferreira Gonçalves — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (ECAD)

Penal. Processual Penal. Habeas corpus. Falso Testemunho. Inocorrência. Lei 1.579/52, art. 4º, II (CP, art. 342). Comissão Parlamentar de Inquérito. Testemunha. Prisão em flagrante. CPP, art. 307.

I - Não configura o crime de falso testemunho quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la.

II - Nulidade do auto de prisão em flagrante lavrado por determinação do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, dado que não se consignou qual a declaração falsa feita pelo depoente e a razão pela qual assim a considerou a Comissão.

III - Auto de prisão em flagrante lavrado por quem não preenche as condições de autoridade (art. 307 do CPP).

IV - HC deferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das

notas taquigráficas, por decisão unânime, deferir o pedido de *habeas corpus*. Votou o Presidente.

Brasília, 13 de novembro de 1996 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Carlos Velloso, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Trata-se de *habeas corpus* impetrado em favor de **Lacyr Vianna**, em que se alega que o paciente, Presidente da Associação Nacional de Autores, Compositores e Intérpretes de Música, quando depunha perante a Comissão Parlamentar de Inquérito que apura irregularidades no ECAD, foi preso por ordem do seu Presidente, Deputado Hermes Parcianello, sob a acusação de haver infringido o art. 4º, II, da Lei 1.579/52 (falso testemunho perante CPI), vindo a ser autuado em flagrante, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 269, tendo sido o respectivo auto presidido pelo Diretor-Substituto da Coordenação de Segurança Legislativa, que assinou a nota de culpa, figurando o Presidente da CPI como condutor.

Sustenta a impetração a manifesta ilegalidade da prisão em flagrante do paciente, pois, depondo como testemunha, não se poderia exigir que ele fizesse declaração que pudesse incriminá-lo. A doutrina e a jurisprudência não divergem nesse sentido. No entender de Celso Delmanto (*Código Penal Comentado*), “não haverá falso testemunho se a testemunha, ainda que compromissada, mente para não se incriminar (autodefesa), pois há inexigibilidade de outra conduta”.

Não bastasse isso, o auto de prisão em flagrante está eivado de vícios, pois nele não constou qual a autoridade que presidiu sua lavratura, nem em que ponto teria o paciente falseado a verdade.

Requer, por isso, a concessão da medida liminar, para determinar a imediata soltura do paciente.

O eminente Ministro Presidente, recebendo o *habeas corpus* às 20h45min do dia 24-8-96, deferiu a medida liminar, determinando a expedição do alvará de soltura (fls. 11/16).

O Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados prestou informações (fl. 41), aditadas pelo ofício de fl. 48, que encaminhou cópia do depoimento prestado pelo paciente perante a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Oficiando às fls. 75/77, pelo parecer do ilustre Subprocurador-Geral Edson Oliveira de Almeida, o Ministério Público opina pelo deferimento da ordem.

Depois de transcrever parte do despacho do Ministro Presidente, que concedeu a medida liminar, o parecer diz da “imprestabilidade do auto de prisão em flagrante por não mencionar em que ponto do depoimento o paciente teria falseado com a verdade”, vale dizer, “não está narrado o fato que caracterizaria o falso testemunho”.

Conclui o parecer que não configura o crime de falso testemunho aquele em que “a testemunha, ainda que compromissada, mente para não se incriminar, pois há inexigibilidade de outra conduta”.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): O paciente, Presidente da Associação Nacional de Autores, Compositores e Intérpretes de Música, ao depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para apurar irregularidades no ECAD, foi

preso e autuado em flagrante, por ordem do Presidente da Comissão, acusado de falso testemunho perante a CPI (Lei 1.579/52, art. 4º, II), sendo recolhido à prisão.

O eminente Presidente desta Casa, recebendo o presente *writ*, às 19h30min do dia 25-8-96, concedeu a medida liminar, ressaltando, em seu despacho:

“O paciente — Presidente da Associação Nacional de Autores, Compositores e Intérpretes de Música —, quando depunha à Comissão Parlamentar de Inquérito que apura irregularidades no ECAD, recebeu voz de prisão do seu Presidente, o nobre Deputado Hermes Parcianello, por infração do art. 4º, II, da Lei 1.579/52 (falso testemunho perante a CPI).

Na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 269), a lavratura do auto de flagrante foi presidida por funcionário da Casa — o Diretor substituto da Coordenação de Segurança Legislativa —, que assinou a nota de culpa, figurando o Presidente da CPI como condutor.

Nas circunstâncias do caso, não obstante, à primeira vista, parece-me que a responsabilidade pela prisão em flagrante deva ser imputada não ao funcionário que a formalizou, mas ao Presidente da Comissão, que, nessa qualidade, a efetivou.

Seria de ter sido aplicado à situação o art. 307 do Código de Processo Penal; não o observando, mas conduzindo o preso ao funcionário, não se despiu com isso o Presidente da CPI de sua responsabilidade pela prisão.

Tenho, assim, por firmada a competência originária do Supremo Tribunal para o *habeas corpus* (cf., *vg.*, HC 71.039, 7-4-94, Brossard; HC 71.231, 5-5-94, C. Mello; HHCC 71.193, 6-4-94, e 71.261, 11-5-94, *Lex* 191/398, dos quais fui Relator).

Na impossibilidade material da distribuição, cabe-me decidir do pedido liminar.

Plausível a fundamentação do pedido, em particular, a alegação de que — embora depondo como testemunha, após prestar juramento — não comete falso testemunho quem teria faltado à verdade sobre fato que o poderia incriminar, como parece ser a hipótese: incide aí o princípio *nemo tenetur se detegere*, explicitamente consagrado na Constituição (art. 5º, LXIII) e corolário, de resto, de garantia do devido processo legal.

Ponderável igualmente a alegação de que o auto não caracteriza o estado de flagrância do falso testemunho, na medida em que sequer mencionaria o conteúdo dos documentos em poder da CPI dos quais se extrairia a inveracidade das declarações do paciente.

A prisão indevida constitui dano irreparável, independentemente da sua duração. Do exposto, *ad referendum*, defiro a liminar para ordenar a soltura do paciente.”

Tem-se orientado a doutrina no sentido de que não constitui crime o fato de a testemunha ocultar a verdade para não se auto-incriminar.

Segundo Celso Delmanto,

“Não haverá, porém, falso testemunho se a testemunha, ainda que compromissada, mente para não se incriminar (autodefesa), pois há inexigibilidade de outra conduta.” (Celso Delmanto, *Código Penal Comentado*, Ed. Renovar, 1991, 3ª ed., p. 526).

Damásio não destoa desse entendimento:

“Inexiste delito quando a testemunha nega a verdade para não se incriminar” (Damásio E. de Jesus, *Código Penal Anotado*, Ed. Saraiva, 1995, 5ª ed., p. 906).

Esta Corte, pelo seu Plenário, em caso que guarda semelhança com o de que tratam estes autos, HC 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, concedeu *habeas corpus* para fazer cessar a ameaça que pesava contra o paciente, cuja prisão havia sido decretada pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para apurar irregularidades no INSS.

O acórdão recebeu a seguinte ementa:

“**Ementa:** Ao Supremo Tribunal Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar *habeas corpus* e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, *i*, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1.959, de 1953, e HC 92.678, de 1953.

As câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes.

Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra, na jurisdição constitucional do Congresso, seus limites.

Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais de investigação, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.

Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a compa-

recer perante ela e a depor. A este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1.579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido.

Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos.

Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades: eles são diretos até onde se revelam eficazes; e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário.

Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho.

O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário.

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração — Constituição, art. 49, X — com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se, no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, *in fine*.

A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do Relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro Poder.

Difícilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência, ou recalcitrância, ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho especializado do Poder Judiciário, que, em nome da harmonia entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1.579, art. 3º, parágrafo único.

Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho.

Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.

A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e, quando viessem a ser executadas, cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena de a investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.

Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do auto correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal.

Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor.

Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar.

Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só *a posteriori* pode ser apreciado caso a caso. A testemunha não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho.

Prisão decretada pelo presidente da CPI, que extravasa claramente os limites legais. *Habeas corpus* concedido para cassar o decreto ilegal, sem prejuízo do dever de seu comparecimento à Comissão, para ser inquirido como testemunha ou ouvido como indiciado.” (DJ de 14-4-96).

Salientei no voto que proferi no citado HC 71.039/RJ:

“Sr. Presidente, apenas para documentar, porque nada mais precisaria ser dito.

Fora das exceções inscritas no inciso LXI do art. 5º da Constituição — prisão em flagrante delito, ou prisão por transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei —, a prisão só pode ser decretada, na ordem jurídica brasileira, pela autoridade judiciária, decisão que deverá ser escrita e fundamentada. Como bem o disse o Sr. Ministro Francisco Rezek, o juiz deve declarar as razões por que manda efetivar a prisão. Membros da CPI, parlamentares, não têm o poder de decretar a prisão de ninguém. E não o têm por força da Constituição, que, legitimamente, votaram e promulgaram.

Defiro a ordem, Sr. Presidente, sem nenhuma ressalva.”

Não foi diverso o entendimento do Supremo Tribunal pelo seu Plenário, por ocasião do julgamento do HC 71.261/RJ, Relator o eminente Min. Sepúlveda Pertence, portando o acórdão a seguinte ementa:

“**Ementa:** I - *Habeas corpus*: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

II - STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou a Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas *i* e *c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito.

III - Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação.

1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia

demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.

2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade.

3. A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória, e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.” (*Lex STF*, 191/398)

Ademais, conforme acentua o parecer do Ministério Público, o auto de prisão em flagrante não obedeceu ao estabelecido no art. 307 do Código de Processo Penal, pois não se mencionou qual foi a declaração falsa feita pelo depoente e por que assim a considerou a Comissão.

Por outro lado, é de questionar-se se o Diretor-Substituto da Coordenação de Segurança Legislativa da Câmara dos Deputados reveste a qualidade de “autoridade” de que fala o referido art. 307 do CPP.

Damásio, nas anotações ao art. 307 do CPP, relaciona “as autoridades que podem presidir a lavratura do auto de prisão em flagrante: 1ª) Delegado de Polícia (CPP, arts. 8º, 301 e 304); 2ª) Juiz de Direito (CPP, arts. 26, 531 e 307, *in fine*); 3ª) Autoridades administrativas legalmente legitimadas a instaurarem inquéritos.” (Damásio E. de Jesus, *Código de Processo Penal Anotado*, Ed. Saraiva, 1991, 9ª edição, p. 196).

A esse respeito, afirma Mirabete, em seu *Código de Processo Penal Interpretado*, ao comentar o art. 307:

“Quando o delito é praticado contra a autoridade, como, por exemplo, desacato, desobediência, lesões corporais, etc., ou em sua presença, estando ele no exercício de suas funções, deve ela proceder na forma do dispositivo. Permite a lei que a autoridade judiciária, policial ou outra administrativa (funcionários de repartição florestal), que seja encarregada de inquéritos funcionais, presida o auto de prisão em flagrante, nas hipóteses mencionadas. A permissão, pois, só se refere às pessoas que podem presidir inquéritos ou ações penais, e

não a qualquer uma, ainda da que seja autoridade (poder de requisitar, de determinar etc.). Nesta hipótese, o funcionário deverá encaminhar o preso à autoridade competente para o inquérito.” (Julio Fabbrini Mirabete, *Código de Processo Penal Interpretado*, Ed. Atlas, 2ª edição, 1994, p. 366).

Do exposto, defiro o *writ*, confirmando, assim, a medida liminar que determinou a soltura do paciente.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: É de registrar, **preliminarmente**, que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, do eventual exercício abusivo do poder de investigação legislativa, derivarem **injustas** lesões ao regime tutelar das liberdades públicas.

Desse modo, as ofensas ao *status libertatis* ou a direitos outros titularizados por pessoas ou entidades que sofrem as conseqüências prejudiciais da ação eventualmente arbitrária de uma **CPI** tornam-se suscetíveis de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

É preciso não perder de perspectiva que, **no regime peculiar ao Estado democrático de direito**, as decisões congressuais **de que derivem conseqüências de ordem constitucional** estão sujeitas — não obstante a natureza preponderantemente política desses atos parlamentares — ao **pleno** controle dos órgãos competentes do Poder Judiciário.

A invocação do princípio da separação de Poderes — quando se fizer necessário **restabelecer** a ordem constitucional vulnerada — **não tem** a virtude de exonerar **qualquer** das Casas do Congresso Nacional do dever, **sempre indeclinável**, de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério, erudito e irrepreensível, de **Pedro Lessa** (“**Do Poder Judiciário**”, p. 65), *verbis*:

“Numa palavra: a violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes **sempre** cabe verificar se a atribuição política abrange nos seus limites a faculdade exercida. Enquanto não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. **Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário**, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica.” (**Grifei**)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal **jamais tolerou** que a invocação da natureza *interna corporis* do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — **naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros** — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários.

Na hipótese de *habeas corpus* — que representa relevantíssimo instrumento processual de ativação da jurisdição constitucional das liberdades —, a competência originária para processar e julgar esse remédio heróico pertence ao Supremo Tribunal Federal, eis que a **CPI**, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é do que a *longa manus* da própria Casa Legislativa em cujo âmbito foi constituída (**CF**, art. 102, I, *de i*).

Não foi por outra razão que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a respeito desse tema específico, salientou, em unânime decisão, que (**RDA 47/286-304**), *verbis*:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos.”

Sendo assim — e tendo presente, ainda, o magistério da doutrina (**João de Oliveira Filho**, “**Legislativo: Poder Autêntico**”, pp. 295/296, 1974, Forense) — cumpre reconhecer que se reveste de **cognoscibilidade** o *writ* constitucional ora deduzido pelo impetrante perante esta Suprema Corte.

É irrecusável, de outro lado, que o **poder de investigar** constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. A fiscalização dos atos do Poder Executivo traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

O **direito de investigar** — que o ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, parágrafo 3º) — tem, **no inquérito parlamentar**, o instrumento mais significativo de sua concretização.

As **Comissões Parlamentares de Inquérito** — que constituem verdadeiras *fact-finding commissions* — devem dispor, na condução do procedimento investigatório, de todos os meios necessários à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, **no entanto**, limitações de ordem jurídico-constitucional, que **restringem**, em conseqüência, a capacidade de atuação da **CPI (Raul Machado Horta, “Limitações constitucionais dos poderes de investigação”, in RDP, vol. 5/38; João de Oliveira Filho, “Inquéritos Parlamentares”, in Revista de Informação Legislativa, vol. 2/73; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/72, 1992, Saraiva).**

Cumpre insistir, portanto, na circunstância de que, não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo — e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar —, o desenvolvimento do inquérito instaurado por qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional rege-se por normas, que, **visando a coibir eventuais excessos**, impõem **insuperáveis** limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se deve desconhecer que a **CPI** — qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração — não pode exceder, sob pena de incidir em abuso de poder, os parâmetros que delimitam, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigatórios.

Esses **possíveis** desvios jurídicos são reconhecidos por nossa melhor doutrina, que, ao referir a atuação *ultra vires* dos órgãos de investigação parlamentar e ao admitir a conseqüente possibilidade de seu controle jurisdicional, observa — como o faz **José Alfredo de Oliveira Baracho** (“**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 147, 1988, Forense) — que:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de suas atribuições, podem exercê-las com abuso de poder. A competência investigatória tem limites na Constituição e nas leis, sendo passível de controle jurisdicional, através do remédio do *habeas corpus*, desde que a atuação das mesmas venha a acarretar lesão atual ou iminente à liberdade de locomoção física. Será utilizável o mandado de segurança, na violação de direito líquido e certo.”

A **necessária** submissão de **qualquer** CPI ao regramento normativo delineado em nosso sistema jurídico — **é importante salientar** — foi recentemente proclamada, **em unânime votação**, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, ao conceder o *writ* de *habeas corpus*, advertiu que esse órgão de investigação parlamentar **não**

dispõe — mesmo em face do que prescreve o art. 58, § 3º, da Constituição — de poder para decretar a **prisão preventiva** de qualquer pessoa (**HC n. 71.039/DF**, Rel. Min. **Paulo Brossard**, julgamento em 7-4-94).

Sendo o inquérito parlamentar, essencialmente, “**um procedimento jurídico-constitucional**” (**José Alfredo de Oliveira Baracho**, “**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 162, 1988, Forense), torna-se evidente que os poderes de que dispõe uma **CPI** acham-se necessariamente regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ela utilizados na ampla investigação dos fatos sujeitos à apuração congressual.

Cumpra reconhecer, por isso mesmo, que a Comissão Parlamentar de Inquérito **dispõe** de poder para ordenar a intimação de indiciados e de testemunhas.

Essa prerrogativa jurídica — que tem natureza eminentemente instrumental em função da ampla ação investigatória da **CPI** na apuração dos fatos determinados que deram origem à sua formação — encontra fundamento tanto no art. 58, § 3º, da Constituição, quanto no art. 3º da Lei n. 1.579/52.

Impõe-se destacar, por necessário, que a pessoa convocada por uma **CPI** para depor tem o **tríplice dever**: (a) de comparecer, (b) de responder às indagações e (c) de dizer a verdade.

Embora comparecendo, tais pessoas **não poderão** ser **constrangidas** a responder a todas as perguntas que lhes sejam dirigidas, se, **por alguma razão**, estiverem sujeitas ao dever de sigilo profissional ou funcional (**CPP**, art. 207) ou, se, **de algum modo**, a resposta que lhes for exigida puder acarretar-lhes grave dano (**CPC**, art. 406, I, c/c **CPP**, art. 3º).

Sendo assim, a *self-incrimination* constitui **causa legítima** que exonera o depoente — seja ele testemunha ou indiciado — do dever de depor sobre os fatos que lhe sejam perguntados e de cujo esclarecimento possa resultar, **como necessário efeito causal**, a sua própria responsabilização penal.

É por essa razão que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **HC 68.742-DF**, Rel. p/ o acórdão Min. **Ilmar Galvão** (**DJ** de 2-4-93), proclamou que o réu, ainda que negando **falsamente** a prática do delito, **não pode**, em virtude do princípio constitucional que protege **qualquer** acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, sofrer, em função do exercício desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*.

Esta Suprema Corte, **fiel** aos postulados constitucionais que delimitam, nitidamente, o círculo de atuação das instituições estatais, salientou que **qualquer** indivíduo que figure como objeto de procedimentos investigatórios, *verbis*:

“(…) tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado. *Nemo tenetur se detegere*. Ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal.

O **direito de permanecer em silêncio** insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E nesse **direito ao silêncio** inclui-se, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o acusado negar, ainda que falsamente, perante a autoridade policial ou judiciária, a prática da infração penal.”

(**RTJ 141/512**, Rel. Min. **Celso de Mello**)

O **privilegio contra a auto-incriminação** traduz direito público subjetivo, de estatura constitucional, deferido e expressamente assegurado a qualquer pessoa pela Carta Política.

Esse direito — que assume valor fundamental — é plenamente oponível pelos depoentes aos agentes estatais que os inquiram, **qualquer** que seja a natureza de que se revista o procedimento em que tenham sido convocados **regularmente** para depor.

Nelson de Souza Sampaio, ao analisar esse tema em clássica monografia dedicada ao estudo do inquérito parlamentar, salientou — após criticar a impropriedade do uso da expressão **indiciados**, preferindo a designação genérica de **testemunhas** — que, *verbis*:

“(…) Pode-se, entretanto, retrucar que há figuras centrais do inquérito, cuja responsabilidade parece ressaltada pela investigação. Ainda estas são, a rigor, testemunhas que comparecem para depor ou informar, e não para sujeitar-se a um verdadeiro processo. *Naturalmente, a toda testemunha podem ser feitas perguntas cujas respostas envolvam a confissão de algum delito. Em tais hipóteses, cabe-lhe o direito de calar-se, invocando o princípio de que ninguém pode ser obrigado à auto-incriminação.*

(…)

(…) A lei, como veremos adiante, garante à testemunha uma primeira linha de defesa, *na própria comissão de inquérito*, quando esta lhe fizer perguntas impertinentes ou lhe quiser extorquir qualquer auto-acusação. *A testemunha terá então o direito de silenciar, se bem que a sua atitude fique sujeita à possível apreciação judicial se foi ou não correta.*”

(“**Do Inquérito Parlamentar**”, pp. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas. grifei)

O direito ao silêncio, **em tal situação**, constitui prerrogativa individual que não pode ser desconsiderada por **qualquer** dos Poderes da República.

Nenhuma conclusão desfavorável à situação jurídica da pessoa que invoca essa cláusula de tutela pode ser extraída de sua válida e legítima opção pelo silêncio. Daí a grave advertência de **Rogério Lauria Tucci** (“**Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro**”, p. 396, 1993, Saraiva), para quem o **direito de permanecer calado** “*não pode importar desfavorecimento do imputado, até mesmo porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito, expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem*”.

Em suma: o silêncio da testemunha — que decorre de sua inalienável prerrogativa de não poder ser compelida a depor contra si própria ou de ver-se obrigada a auto-incriminar-se (**prerrogativa esta que assiste à generalidade das pessoas**) — não autoriza a medida extrema de submetê-la, **sendo esse o motivo**, à privação de sua liberdade individual.

Desse modo — e tendo presente, ainda, o conteúdo de decisão monocrática que proferi, **como Relator**, no **HC 71.421/RS** —, entendo que o ora paciente **sofre**, efetivamente, **injusto** constrangimento emanado do Presidente da CPI/ECAD, eis que, como testemunha, não podia ser compelido a fornecer resposta apta a gerar a sua própria incriminação (*nemo tenetur se detegere*).

Assim sendo, **defiro** o pedido, **acompanhando**, em consequência, o douto voto do eminente Relator.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 73.035/DF — Relator: Ministro Carlos Velloso. Paciente: Lacyr Vianna. Impetrante: Ricardo A. Ferreira Gonçalves. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (ECAD).

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de *habeas corpus*. Votou o Presidente.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 13 de novembro de 1996 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

HABEAS CORPUS 75.232 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Relator para o acórdão: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Paciente: Pedro Neiva Filho — Impetrante: Jorge Vacite Filho — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Títulos Públicos)

Habeas corpus. Finalidade: proteção ao direito de locomoção. CPI dos Títulos Públicos. Quebra de sigilo telefônico: Salvaguarda do direito à intimidade. Ausência de ameaça à liberdade de ir e vir. Via imprópria do writ.

Objetivando as razões da impetração salvaguardar o direito à intimidade, sem demonstração de que a quebra do sigilo telefônico determinada por ato da CPI instituída para apurar irregularidades na emissão de títulos públicos constitua efetiva ameaça à liberdade de ir e vir do paciente, não é o *habeas corpus* a via adequada à cessação do imputado ato ilegal.

***Habeas corpus* não conhecido.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do *habeas corpus* e cassar a medida liminar concedida. Em seguida, por maioria de votos, indeferir a proposta de conversão do pedido em mandado de segurança.

Brasília, 7 de maio de 1997 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Maurício Corrêa, Relator p/ o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Trata-se de *habeas corpus* impetrado em favor de **Pedro Neiva Filho**, que estaria sofrendo constrangimento ilegal, por ilegalidade e abuso de poder por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a “Apurar Irregularidades Relacionadas à Autorização, Emissão e Negociação de Títulos Públicos, Estaduais e Municipais, nos exercícios de 1995 e 1996”.

Aponta-se como autoridade coatora o Exmo. Sr. **Senador Bernardo Cabral**, Presidente da mencionada CPI.

O ato impugnado é a deliberação da CPI que aprovou a “quebra do sigilo telefônico” do paciente, ocorrida na 9ª Reunião da referida Comissão Parlamentar de Inquérito, ocasião em que o paciente foi convocado para prestar esclarecimentos, como testemunha.

A inicial, da lavra do ilustre advogado Jorge Vacite Filho, depois de analisar as causas de pedir ou os fundamentos da impetração, culmina por resumi-los e formular o pedido, da seguinte forma:

“(…)

IV – *Fundamentos da presente ordem*

I – Esta Excelsa Corte — *concessa máxima venia* —, há de considerar:

A – Se o direito ao *sigilo telefônico* é um *direito absoluto* à intimidade, pelo fato de não ter a Lei Fundamental autorizado a sua violação, em nenhuma hipótese, é evidente que se está diante de um *constrangimento ilegal*, por flagrante e irremediável *ilegalidade*, posto que violados os *incisos X e XII do art. 5º da Magna Carta*, só podendo se restabelecer o império da legalidade através do respeito ao disposto no *inciso LXVIII do art. 5º da mesma Carta*.

B – Se entender que o direito ao *sigilo telefônico* é um *direito relativo* à intimidade, e como tal, tenha a Constituição Federal permitido a sua violação, não poderá deslembrar-se que a *Lei 9.296/96* não regulamentou a hipótese, carecendo, pois, o direito processual penal pátrio da necessária — e ainda inexistente —, *permissão infraconstitucional*.

Configurar-se-ia, então, e de novo, *constrangimento ilegal*, agora por *abuso de poder*, em razão de ter a “CPI dos Títulos Públicos” atuado abusivamente, já que a sua autoridade não vai além dos poderes de investigação, falecendo-lhe poder de praticar *atos de jurisdição*, em sentido estrito, sendo, pois, de inteira e total pertinência, a aplicação do disposto nos *artigos 5º, LXVIII da Constituição Federal e 648 do C.P.P.* para que se faça cessar tal *constrangimento*.

C – De qualquer sorte, mesmo em se considerando a *relatividade* do direito ao sigilo telefônico, não se pode deixar de reconhecer —, *permissa maxima venia* —, que a CPI agiu com *abuso de poder*, visto que, a teor do disposto no *inciso I do art. 2º da Lei 9.296/96*, só quando houver *indícios razoáveis de autoria ou participação em infração penal*, é que os órgãos do Poder Judiciário poderão determinar a quebra do sigilo telefônico.

Assim, patente e indiscutível a *ilegalidade*, já que, durante todo o tempo em que falou à CPI, o Paciente foi, por seus membros, tratado, formalmente, *como testemunha*.

D – E, aí, outra indiscutível *ilegalidade*, prenhe de malícia.

Não podem os membros da CPI, por mais ilustres que sejam, desrespeitar a Lei.

No caso, e já é mais que tempo, que abandonem a prática a que, sistematicamente, se apegaram: *rotularem* as pessoas como *testemunhas*, mas, na verdade, tratarem-nas como *investigados (rectius: indiciados)*.

E – Com isto, e sob permanente intimidação (prisão, no caso de falsear ou calar a verdade), privam-nas dos mais elementares direitos do cidadão, assegurados constitucionalmente.

F – Se são *testemunhas*, não poderiam quebrar-lhes o sigilo telefônico

Mas, como, na verdade, os tem como *investigados (rectius: indiciados)*, foram à medida extrema, não lhes dando, ou reconhecendo, os direitos que, nessa qualidade, poderiam ter exercitado, tais como não se auto-incriminarem, calarem-se, reservarem-se para prestar declarações em Juízo, terem direito, enfim, à ampla defesa, que as leis deste país lhes asseguram.

G – E de todos esses basilares direitos, os mais aviltados é, sem dúvida, aqueles que dizem com o *princípio da inocência* e com *direito à própria imagem*.

Com efeito, os intermináveis depoimentos (*rectius*: interrogatórios), que se estendem por horas a fio, entrando pela madrugada, sem qualquer interrupção, com uma dezena de inquisidores se alternando nas indagações, é algo por demais aproximado da *tortura*.

H – E como se tem visto, seja pela televisão, seja pela leitura dos jornais, os inquisidores, no desejo de se mostrarem severos, muitas vezes ficam longe de ser imparciais ou gentis.

Afinal, não podem se esquecer que falam com pessoas não processadas, não indiciadas, não acusadas, não réis, não condenadas.

Enfim, e em princípio, *inocentes*.

I – E, como tal, não podem ter a sua imagem, a sua reputação, a sua honra, maltratadas, agredidas, apresentadas no dia seguinte, por toda a imprensa, como *culpadas*.

Nesse passo, a *CPI* também não respeita, e muito menos acata, o direito que os cidadãos têm de não serem exibidos, pelas televisões e jornais, como se já fossem violadores da lei, esquecida, mais uma vez, que tais pessoas têm o direito de, comparecendo à *CPI*, não serem fotografadas e televisadas, *todo o tempo*, sob o risco de transformar tudo em palanque, ou, pelo menos, em espetáculo deprimente e degradante, onde, publicamente, se humilham as pessoas.

Do Pedido

A Concessão da Liminar:

Considerando-se que foi ilegal e abusivamente (*fumus boni iuris*) determinada a devassa nos dados telefônicos pretéritos (estático ou celular) de *Pedro Neiva Filho*, caso alguma empresa de telefonia, integrada ou não ao Sistema Telebrás, tenha reunido os referidos registros telefônicos, que estes sejam mantidos em *absoluto sigilo*, inclusive dos membros da “*CPI dos Títulos Públicos*”, e se já recebidos pela Comissão, que sejam mantidos em segredo pelo *Senhor Senador Presidente da Comissão*, por analogia ao disposto no *art. 8º da Lei n. 9.296/96*, visto que o paciente tem o direito de ver preservada a sua intimidade se a violação, no mínimo, não decorrer de uma ordem judicial (*periculum in mora*).

Na hipótese dos mencionados registros não terem sido ainda fornecidos, que as empresas de telefonia, integrantes ou não ao Sistema Telebrás, se abstenham de fornecer os mesmos enquanto não houver, pelo menos, uma ordem judicial. Oficiando-se em ambos os sentidos à Telebrás, Telerj e a Telesp.

‘*Art. 8º* – A interceptação de comunicação telefônica, de qualquer natureza, ocorrerá em autos apartados, apensados aos autos do inquérito policial ou do processo criminal, preservando-se o sigilo das diligências, gravações e transcrições respectivas.

Parágrafo único – A apensação somente poderá ser realizada imediatamente antes do relatório da autoridade, quando se tratar de inquérito policial (Código de Processo Penal, art. 10, § 1º) ou na conclusão do processo ao juiz para o despacho decorrente do disposto nos arts. 407, 502 ou 538 do Código de Processo Penal.’

Pedido Principal:

Declarar ilegal e abusiva, por falta de base normativa ou mesmo pela ausência de ordem judicial, a aprovação da quebra do sigilo telefônico do paciente *Pedro Neiva Filho*, determinando a *Augusta Corte* que as empresas de telefonia, integrantes ou não ao Sistema Telebrás, se abstenham de fornecer os respectivos registros telefônicos (estático ou celular), ou se já coletados que sejam mantidos em segredo, inclusive da “*CPI dos Títulos Públicos*”, ou ainda se recebidos pela Comissão, que sejam mantidos em sigilo pelo Senhor *Senador Presidente da Comissão*, exatamente conforme dispõe o art. 8º da Lei n. 9.296/96.” (Fls. 32-38).

Deferi a medida liminar, nos seguintes termos:

“Tenho como ocorrentes, no caso, os requisitos da liminar: o *fumus boni juris*, ou o sinal do bom direito, e o *periculum in mora*. Reconheço, também, que estamos diante de situação delicada, dado que o ato impugnado foi tomado por órgão do Poder Legislativo no exercício de atribuição funcional. Acontece, entretanto, que há, no caso, alegação, com base em fundamentos sérios, de que ocorre ou está para ocorrer lesão a direito individual. Ora, diante de alegação desse tipo, não pode o Judiciário, por mais alta e respeitável que seja a autoridade apontada como violadora do direito, deixar de prestar a tutela jurisdicional, sob pena de descumprimento da Constituição, que estabelece o princípio da inafastabilidade do controle judicial na hipótese de ocorrência de lesão ou ameaça a direito: CF, art. 5º, XXXV.

Assim posta a questão, defiro a medida liminar. Dê-se conhecimento desta decisão ao Exmo. Sr. Senador Bernardo Cabral, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Na mesma comunicação, serão solicitadas as informações que S. Exa. entender necessárias ao julgamento do *writ*.

Dê-se ciência deste despacho, também, à Telebrás, utilizando-se o meio de comunicação mais rápido, fax ou telex, para que adote as providências cabíveis ao cumprimento desta decisão.

Esclareço que, diante das informações que serão prestadas pelo Exmo. Sr. Senador Bernardo Cabral, voltarei a examinar o pedido da liminar.”

O eminente Senador Bernardo Cabral, Presidente da CPI, prestou informações (fls. 59/67), que podem ser assim resumidas:

a) preliminarmente, como a impetração não alega “violência, coação ou ameaça à liberdade de locomoção do paciente”, salta aos olhos “a total impropriedade do *habeas corpus* à obtenção do provimento judicial pretendido, já que o *writ*, nos expressos termos do art. 5º, LXVIII, da Constituição Federal, será concedido:

“(…) sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção (…);”

b) que a jurisprudência do Supremo Tribunal não socorre o impetrante, pois não admite o *habeas corpus* “sequer para **atacar condenação criminal** quando esta não acarrete risco efetivo de privação da liberdade, como ocorre com a aplicação da pena de multa. (HC 70.328, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 17-6-94, p. 15.708; HC 70.480-8, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* de 10-6-94, p. 14.765, etc.)”;

c) que “os poderes de investigação não sendo fins em si mesmo, servem de instrumento à atuação das CPI’s e das autoridades judiciais. Estas visam, essencialmente, à jurisdição, ou seja, ao “dizer o direito”, à identificação, em face do ordenamento positivo, da norma jurídica incidente sobre o caso concreto, que precisa estar compreendido em seus exatos contornos. Aquelas, por seu turno, visam precipuamente ao aprimoramento da legislação, necessitando, igualmente, do exato conhecimento dos fatos”;

d) que a autoridade judicial e a CPI, para a consecução de suas finalidades, dispõem, ambas, “dos **mesmos e exatos poderes de investigação**, em idêntica medida. Não pode haver, pena de agressão à Carta Maior, poderes de investigação que os tenha uma autoridade judicial e que não estejam ao alcance de uma Comissão Parlamentar de Inquérito”;

e) que “não há provas na persecução criminal que, podendo ser buscadas pela autoridade judicial em persecução criminal, quer de ofício quer mediante requerimento, não possam também ser alcançadas por uma Comissão Parlamentar de Inquérito”. Dessa maneira, acrescentam as informações, “qualquer interpretação do texto constitucional no sentido de cercear os trabalhos investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito, certamente ou estão incorretos ou desatualizados”;

f) que, conclui-se, preliminarmente, que, “em relação às deliberações da Comissão que tenho a honra de presidir, a qual, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição, **tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas**”, não cabe sequer em tese o *habeas corpus*, a não ser na eventual e extravagante hipótese de que algum ato isolado possa, **em concreto**, ameaçar ou ferir diretamente a liberdade de ir e vir de determinada pessoa, o que evidentemente não ocorre em relação ao paciente”;

g) que “o Presidente da Comissão, autoridade apontada como coatora, não praticou, até agora, qualquer medida com a finalidade de gravar ou interceptar comunicações telefônicas do paciente, nem determinou a quebra do sigilo de seus registros telefônicos. Essas medidas foram sim determinadas por sentença do juiz federal da 4ª Vara de São Paulo”;

h) que a quebra do sigilo telefônico em relação ao paciente foi decidida em sentença do Juiz Federal Dr. João Carlos da Rocha Matos, em 3-3-97, em atendimento a pedido de diligência formulado em 28-2-97 pelo Delegado de Polícia Federal, Dr. João Carlos Sanches Abraços.

A propósito da quebra do sigilo telefônico, salientam as informações, *verbis*:

“Tomando conhecimento desse fato, que prejudicava ou tornava desnecessária idêntica deliberação da Comissão, de 4 de março de 1997, ou seja um dia após a decisão judicial com o mesmo objetivo, deixei de tomar qualquer providência no sentido de obter a quebra do sigilo telefônico do paciente, limitando-me a solicitar, pelo Of. n. 124/97-CPI-TítulosPb, de 11 de março de 1997, ao Presidente da Telesp, apenas e tão somente, os extratos das contas telefônicas e os números dos telefones do paciente e de outros (doc. 3, anexo).

Essa solicitação — não atendida até agora — não fere obviamente a garantia do art. 5º, XII, já que as contas telefônicas não revelam o conteúdo bem como dados substanciais das comunicações telefônicas. Por outro lado, o número de aparelhos ou de linhas telefônicas não estão cobertos pelo sigilo, tanto que podem ser obtidos por qualquer um mediante consulta às listas telefônicas.

Omitindo a inicial a narrativa desses fatos substanciais, procurou a impetração induzir em erro o eminente Relator apresentando-lhe um quadro de invasão à privacidade do paciente que, em verdade, simplesmente inexistiu.

Por mais essa razão, fica demonstrado o descabimento deste *habeas corpus* e, conseqüentemente, da liminar deferida.”

Quanto à alegação de que ocorreram atos de intimidação e até de “privação dos mais elementares direitos do cidadão assegurados constitucionalmente”, dizem as informações que consta da ata da reunião em que foi tomado o depoimento do Sr. **Pedro Neiva Filho** palavras do impetrante, Dr. Jorge Vacite Filho, no sentido de que teve “o melhor tratamento possível, fidalgo mesmo”.

Concluem as informações que, à vista do exposto, “espera-se o não conhecimento ou o indeferimento deste pedido, revogando-se a liminar concedida”.

Pelo despacho de fls. 121/123, manteve a liminar anteriormente concedida, ao seguinte entendimento:

“O fato novo constante das informações, não referido na inicial, das medidas determinadas pelo Juiz Federal Rocha Matos, da Seção Judiciária de São Paulo, é significativo.

Mas, ao que penso, não é bastante e suficiente para prejudicar a presente ação. Falo em prejudicar a ação, porque, cassada a medida liminar, ela estará julgada: seguir-se-ia a divulgação dos dados e a ação de *habeas corpus* não teria mais objeto.

Ademais, está declarado, com a maior lealdade, o que é próprio da ilustre autoridade apontada coatora, que, “um dia após a decisão judicial”, S. Exa. solicitou, “pelo Of. n. 124/97–CPI– Títulos Pb, de 11 de março de 1997, ao Presidente da Telesp, apenas e tão somente, os extratos das contas telefônicas e os números dos telefones do paciente e de outros (doc. 3, anexo).”

Realmente, à fl. 79, está a cópia do referido ofício n. 124/97–CPI–Títulos Pb, de 11-3-97, no qual o eminente Senador Bernardo Cabral, “em conformidade ao disposto no art. 47 da Constituição Federal, com fundamento no art. 2º da Lei n. 1.579/52, combinado com o parágrafo 3º do art. 58 da Constituição Federal e com o parágrafo 3º do art. 38 da Lei 4.595/64 e ainda com o art. 148 do Regimento Interno” do Senado Federal, solicitou ao Presidente da Telesp “os extratos das contas telefônicas nos anos de 1995 e 1996 dos Srs. Rubens Cenci da Silva, Diretor Gerente da Perfil, Pedro Neiva Filho e Victor Hugo Isoldi Mello de Castanho bem como os extratos dos números, abaixo relacionados, instalados nos apartamentos ocupados pelos Srs. Wagner Baptista Ramos, Pedro Neiva Filho e Victor Hugo Isoldi Mello de Castanho, no Royal Ibirapuera Park, à rua Abílio Soares, 1251, na cidade de São Paulo.” Os números “abaixo relacionados” são os seguintes: 011 889-4835, 011 889-4809 e 011 889-4865.

É dizer, houve, por parte da CPI, decisão semelhante à que foi tomada pelo Juiz Rocha Matos: a decisão do magistrado é de 3-3-97 (fl. 77), comunicada na mesma data (fl. 78); o ofício do eminente Presidente da CPI, invocando poderes desta, é de 11-3-97 (fl. 79). Isto ratifica, de certa forma, o alegado na inicial, especialmente à fl. 19:

‘15 – Ora, o Diário do Senado Federal (de 15-3-97) revela, (...) que a quebra do sigilo telefônico do paciente *Pedro Neiva Filho* foi aprovada e determinada na 9ª Reunião da “CPI dos Títulos Públicos”, (...)’ (Fl. 19).

A esta altura está esclarecido que não houve interceptação telefônica, vale dizer, quebra do sigilo da comunicação telefônica propriamente dita, ou seja, das conversas havidas por telefone, mas dos dados existentes, na companhia telefônica, a respeito das ligações feitas (extrato das contas telefônicas ou dos números dos telefones). Indaga-se: esses dados estariam compreendidos no sigilo das comunicações telefônicas, na forma estabelecida no art. 5º, XII, da Constituição Federal? Esta é uma questão que ao Supremo Tribunal Federal caberá esclarecer.

Por mais isto, não me sinto autorizado a rever o pedido da liminar, para o fim de torná-lo sem efeito, assim tornando prejudicado o pedido de *habeas corpus*, dado que lhe retiraria o objeto.

Posta a questão em tais termos, mantenho a liminar e determino que seja tomado, com urgência, o parecer do eminente Procurador-Geral da República. Sejam os autos encaminhados, ainda hoje, a S.Exa., para que possa o pedido ser submetido ao julgamento do Plenário na próxima semana. Publique-se, após.”

O Ministério Público, pelo parecer do eminente Procurador-Geral, Dr. Geraldo Brindeiro, opina “no sentido do não conhecimento do pedido de *habeas corpus* e, caso conhecido, pelo indeferimento do *writ*”. Argumenta o parecer, preliminarmente, que, pelo que se vê dos termos da inicial, “o objetivo do impetrante é defender o direito à intimidade garantido ao paciente pela norma inscrita no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal e que estaria, eventualmente, sendo desrespeitado pela Comissão do Senado Federal. Não visa a impetração, como se pode observar nitidamente pelos pedidos formulados, a garantir o direito de liberdade de locomoção do senhor Pedro Neiva, mesmo porque, à toda evidência, a medida de quebra do sigilo dos dados telefônicos não contém em si a possibilidade de causar violência ou ameaça a direito de liberdade de locomoção. O direito à intimidade não se confunde com o direito à liberdade de locomoção, e aquele, não este, é que estaria sendo violado, conforme o próprio impetrante, na espécie dos autos”.

Assim, a via eleita, o *habeas corpus*, “apresenta-se inadequada para alcançar a tutela jurisdicional pretendida, na hipótese de existência de direito”. O Supremo Tribunal Federal decidiu, no RHC 61.209/RJ, Relator Min. Rafael Mayer, que “é incabível a utilização do *habeas corpus* para viabilizar a proteção de direitos outros, que não os pertinentes à liberdade de ir e vir” (*DJ* 18-11-83, p. 17957).

No mérito, afirma o parecer que não tem razão o impetrante quando sustenta “que os registros dos dados telefônicos são ‘indepassíveis’, porque teriam proteção constitucional do sigilo de caráter **absoluto**, sendo relativo apenas o sigilo das comunicações telefônicas”.

Acrescenta o parecer que também não é correto o entendimento de que “exclusivamente por **ordem judicial** podem ser obtidos os registros dos dados das ligações telefônicas”, pelo que não merece acolhimento a pretensão do impetrante em favor do paciente.

Tece o parecer longas considerações de caráter doutrinário, invoca jurisprudência desta Corte sobre a questão de que tratam estes autos e conclui opinando no sentido do não-conhecimento do pedido de *habeas corpus* e, se conhecido, pelo seu indeferimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): A digna autoridade apontada coatora suscita, nas informações, a preliminar de impropriedade da via processual eleita, no que foi secundada pelo parecer da Procuradoria-Geral da República. Segundo as informações, não se alega, na inicial, “violência, coação ou ameaça à liberdade de locomoção do paciente”. Já o eminente Procurador-Geral da República, na linha do sustentado nas informações, sustenta que a impetração não visa a garantir o direito de liberdade de locomoção, mas sim evitar a quebra de sigilo dos dados telefônicos, o que não contém em si a possibilidade de causar violência ou ameaça a direito de liberdade de locomoção. Desta forma, não é cabível o pedido de *habeas corpus*.

A arguição, ao que penso, não tem procedência.

A uma, porque se tem, no caso, alegação de quebra de sigilo telefônico na modalidade quebra do sigilo de dados existentes, na companhia telefônica, a respeito das ligações feitas. Ora, segundo está na Constituição, art. 5º, XII, a quebra do sigilo

telefônico somente ocorrerá “por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução criminal”. É dizer, a quebra do sigilo telefônico tem, por expressa disposição constitucional, finalidade certa — investigação criminal ou instrução processual penal. Ela ocorre referentemente aos acusados da prática de crime, conforme mais à frente veremos, em pormenor. Então, da quebra do sigilo telefônico poderá surgir, relativamente ao indivíduo cujos telefonemas forem revelados, ação penal. A esta altura parece indubitoso que não é somente a coação ou ameaça direta à liberdade de locomoção que autoriza a impetração do *habeas corpus*. Também a coação ou a ameaça indireta à liberdade individual justifica a impetração da garantia constitucional inscrita no art. 5º, LXVIII, da Constituição Federal, convindo não esquecer que é de boa hermenêutica constitucional emprestar-se, na interpretação das garantias constitucionais, a máxima eficácia a estas. Vale, no ponto, a lição do Prof. Dalmo de Abreu Dallari, a dizer que “as normas que definem os direitos fundamentais e suas garantias não comportam interpretação restritiva.” (RDP 94/79).

De outro lado, a Lei n. 9.296, de 24-7-96, que regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º, da Constituição Federal, assim regulamentando a quebra do sigilo telefônico, é expressa no estabelecer, na linha, aliás, do que está no inciso XII do art. 5º, da Constituição, que a interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, ocorrerá para prova em investigação criminal em instrução processual penal (art. 1º), não sendo admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses: 1) não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal; 2) podendo a prova ser feita por outros meios disponíveis; 3) quando o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção (artigo 2º).

A quebra do sigilo telefônico ocorrerá, então, única e exclusivamente, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal. A propósito, José Carlos Barbosa Moreira, examinando a questão das provas ilícitas em face da Constituição, figura a hipótese da prova emprestada, isto é, colhida na ação penal, de utilidade para o processo civil, sendo ela, entretanto, uma fita magnética, gravada mediante interceptação telefônica para a qual se dispunha de autorização judicial. Seria possível a utilização dessa prova no civil? Esclarece o eminente jurista:

“No campo doutrinário tem-se admitido a possibilidade de semelhante utilização. A favor dela pode argumentar-se que, uma vez rompido o sigilo, e por conseguinte sacrificado o direito da parte à preservação da intimidade, não faria sentido que continuássemos a preocupar-nos com o risco de arrombar-se um cofre já aberto. Mas por outro lado talvez se objete que assim se acaba por condescender com autêntica fraude à Constituição. A prova ilícita, expulsa pela porta, voltaria a entrar pela janela.” (José Carlos Barbosa Moreira, “A Constituição e as Provas Ilícitamente Obtidas”, em *Revista da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal*, n. 6, p. 11).

Ora, tudo isso, evidentemente, autoriza afirmativa no sentido de que a quebra do sigilo telefônico — tomada em relação a alguém contra o qual milita indícios razoáveis da autoria ou da participação em infração penal (Lei 9.296/96, art. 2º) — representa coação ou ameaça à liberdade de locomoção do indivíduo, coação ou ameaça indireta, dado que, conforme linhas atrás mencionamos, da quebra do sigilo poderá resultar ou reforço às provas já colhidas, se já existente o inquérito criminal ou a ação penal, ou a instauração da ação penal. E somente isso é bastante e suficiente para autorizar a impetração da garantia constitucional do *habeas corpus*.

O mais, *data venia*, é filigrana processual, significa intelectualização do processo, em detrimento da garantia constitucional, que não presta obséquio à teoria dos direitos fundamentais nem à ordem jurídico-constitucional.

Do exposto, rejeito a preliminar argüida, de que não seria cabível, no caso, o *habeas corpus*.

Examinemos o mérito da questão.

1) O sigilo dos dados das comunicações telefônicas

A Constituição Federal, art. 5º, inc. XII, dispõe:

“Art. 5º (...)

(...)

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.”

Conforme se verifica, a Constituição, no inciso XII do artigo 5º, torna inviolável o sigilo a) da correspondência e das comunicações telegráficas; b) de dados; c) das comunicações telefônicas. Todavia, relativamente às comunicações telefônicas, estatui o mesmo dispositivo constitucional: “salvo por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”.

No caso, conforme esclareci no despacho em que mantive a medida liminar — fls. 121/123 — não houve interceptação telefônica, vale dizer, quebra do sigilo de comunicação telefônica propriamente dita, ou seja, das conversas havidas por telefone, mas dos dados existentes, na companhia telefônica, a respeito das ligações feitas (extrato das contas telefônicas, ou dos números dos telefones ligados, ou de números de telefones que ligaram para o aparelho cujo sigilo fora quebrado. Indaga-se, então: esses dados estariam compreendidos no sigilo das comunicações telefônicas, na forma estabelecida no art. 5º, XII, da Constituição Federal, ou constituiriam aqueles “dados” inscritos no mencionado inciso XII, do art. 5º, cujo sigilo é inviolável?

Essa é a primeira questão a ser solucionada.

Começo por dizer que os dados referidos incluem-se, ao que penso, no sistema das comunicações telefônicas. É dizer, comunicações telefônicas não significam, apenas, as conversas havidas por telefone, mas tudo o que com elas — comunicações telefônicas — se relaciona. Em certos casos poderá interessar muito mais ao indivíduo o sigilo dos mencionados dados do que a própria conversa. Figuremos um exemplo: um cidadão de boa conduta, exemplar comportamento público, chefe de família, mantém romance com mulher casada. Trocam telefonemas. Para muitos isso é reprovável. É certo, entretanto, que esse comportamento inscreve-se no direito à intimidade e à vida privada do indivíduo, direitos que a Constituição proclama invioláveis (CF, art. 5º, X), porque inerentes à personalidade das pessoas, já que não seria possível que a vida destas pudesse ser exposta a terceiros.

Ora, a quebra do sigilo desses dados vai expor a vida dessas pessoas a terceiros.

Não tenho, entretanto, esse direito como absoluto. Não há, aliás, direitos absolutos. Na Pet 577-QO/DF, examinei essa questão, tendo por objeto o sigilo bancário. Afirmei, então, não se tratar esse direito, também espécie de direito à privacidade, inerente, portanto, à personalidade das pessoas, de um direito absoluto, devendo ceder, é certo, diante do interesse público, do interesse da justiça, do interesse social (RTJ 148/366).

Como esses direitos cederiam, entretanto, diante do interesse da justiça, do interesse público, do interesse social?

Essa é a questão.

2) A quebra do sigilo dos dados telefônicos

Dissertando a respeito da quebra do sigilo de “dados” telefônicos, o ilustre Juiz e Professor Luiz Flávio Gomes começa por distinguir “comunicação telefônica” dos “registros (geralmente escritos) pertinentes às comunicações telefônicas, registros esses que são documentados e armazenados pela companhia telefônica”. (Luiz Flávio Gomes e Raúl Cervini, *Interceptação Telefônica – Lei 9.296, de 24-7-96*, Ed. RT, 1997, p. 100). Depois de afirmar que esses dados integram o direito à privacidade, Luiz Flávio Gomes opina, dado que sustenta a relatividade dos direitos fundamentais, pela possibilidade de ser quebrado o seu sigilo, principalmente “quando a quebra do sigilo dos dados destina-se a uma investigação criminal ou instrução processual penal”, não bastando, todavia, “a simples invocação do interesse público”, mas “é preciso demonstrar uma “justa causa” e tudo está subordinado, ademais, a um devido processo legal.” (Ob. cit., p. 102). Destarte, seria necessária a existência de lei autorizadora da quebra do sigilo. Para Luiz Flávio Gomes a Lei 9.296, de 1996, não serve para autorizar a quebra do sigilo dos “dados” telefônicos, dado que ela não alcança os registros telefônicos, divergindo, no ponto, de Vicente Greco Filho (*Interceptação Telefônica*, Saraiva, SP, 1996, p. 6). Depois de dizer que esses dados podem ser devassados, acrescenta que “não se pode refutar a idéia de que a Lei 9.296/96, no que concerne aos requisitos, abrangência, limites, venha a servir de parâmetro para o Juiz (por causa do princípio da proporcionalidade) na hora de se determinar a quebra do sigilo desses dados”. E conclui:

“Em suma: os dados telefônicos (registros pertinentes a chamadas pretéritas) não contam com sigilo absoluto. Por ordem judicial pode ser quebrado esse sigilo, mas sempre que houver autorização legal, distinta da Lei 9.296/96 (como vimos). E o Juiz deve ser cauteloso no momento da autorização da quebra: deve atentar, sobretudo, para o princípio da proporcionalidade (não é qualquer caso de investigação criminal ou instrução penal que justifica tal medida tão invasora da privacidade alheia).” (Ob. cit., pp. 103/104).

Ao que apreendi das lições citadas e transcritas, Luiz Flávio Gomes entende que não há, ainda, lei que autorize o juiz a quebrar o sigilo dos dados telefônicos. É certo que menciona ele o art. 198 do CTN. Mas esse artigo 198, CTN, não diz respeito ao tema sob exame. Menciona, também, o art. 399, CPC, que, da mesma forma, nada tem que ver com quebra do sigilo de dados telefônicos. O mesmo pode ser dito relativamente às demais leis que menciona, Lei 3.470, de 1958, que altera a legislação do imposto de renda, artigo 54, Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) (Luiz Flávio Gomes, ob. cit., p. 103).

Então, se não há lei específica, autorizando a quebra do sigilo de dados telefônicos, significa dizer que não haveria possibilidade desse sigilo ser quebrado?

Penso que não.

Conforme já deixei expresso, entendo que os dados atinentes aos registros telefônicos incluem-se no sistema das comunicações telefônicas. É dizer, repito, comunicações telefônicas não significam, apenas, as conversas havidas por telefone, mas tudo o que com elas se relaciona. A lei autorizadora, portanto, da quebra desse sigilo, é a Lei 9.296, de 1976. Comungo, no ponto, da opinião de Vicente Greco Filho, que leciona:

“(...) aplica-se a disciplina da norma legal comentada (autorização judicial, somente se houver razoável suspeita de prática de crime punido com reclusão etc.) à quebra do sigilo das comunicações telefônicas, mesmo não se tratando de “interceptação” propriamente dita, quanto aos registros sobre as comunicações existentes nos concessionários de serviços públicos, tais como a lista de chamadas interurbanas, os números chamados para telefones celulares, etc.” (Vicente Greco Filho, *Interceptação Telefônica – Considerações sobre a Lei 9.296/96*, Ed. Saraiva, 1996, p. 6/7).

3) Dos poderes da CPI.

A Constituição dispõe a respeito das Comissões do Congresso e suas Casas, estabelecendo, no art. 58, que serão elas permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são comissões temporárias. Elas são tratadas assim no § 3º do artigo 58 da Constituição:

“Art. 58. (...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

Verifica-se, do texto acima transcrito — § 3º do art. 58, da CF — que a Constituição atribui à CPI “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Estabelece a Constituição, ademais, que as CPIs serão criadas, em conjunto ou separadamente, pela Câmara e pelo Senado, mediante requerimento de um terço de seus membros, serão criadas para a apuração de fato determinado e por prazo certo e suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Cid Heráclito de Queiroz, em trabalho que escreveu a respeito do tema — *‘As Comissões Parlamentares de Inquérito Diante da Proteção Constitucional à Vida Privada’*, Rio, abril/93 —, registra que “a equiparação aos Juizes dá a idéia de que a inovação envolveria, no caso de indícios de ilícitos em geral e respectiva autoria, “o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes”, que a própria Constituição inclui entre os “direitos e garantias fundamentais”, assegurando-os “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral” (art. 5º, inciso LV).” Invoca, então, o magistério do Juiz e Professor Jessé Torres Pereira Júnior, contido no seu livro, *O Direito de Defesa na Constituição de 1988*, a advertir que “a tutela jurídica do direito à defesa é dever dos três Poderes do Estado. Mas sua repercussão sobre o Legislativo é peculiar. Entre as competências das Casas do Parlamento encontra-se a de instituir comissões de inquérito ‘para apuração de fato determinado e por prazo certo’. O novo Texto Constitucional é dos mais intrigantes porque, em confronto com o tratamento que lhes davam as Cartas anteriores, as chamadas CPIs receberam um sopro reformador cuja direção não parece fácil de precisar-se. É que à indisfarçável natureza política das comissões vieram agregar-se ‘os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ e o dever de encaminhar conclusões, sendo o caso, ao Ministério Público, ‘para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores’ (art. 58, § 3º). Daí a pertinência da pergunta: já que as CPIs, no dizer da vigente Constituição, instrumentalizadas tal como as autoridades judiciais, investigam condutas eventualmente delituosas — vale dizer, a conduta de acusados da prática de ilícitos — seria de rigor que aderisse, a seus procedimentos, a garantia da defesa? A resposta é negativa, porém carece de demonstração em face dos termos enevoados com que a Constituição emoldura a matéria.” (Ob. cit., p. 19)

Na verdade, e o registro é de Cid Heráclito de Queiroz, invocando Jessé Torres Pereira Júnior, a Constituição, quando investe as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, o faz com a finalidade de atribuir-lhes, basicamente, “os poderes legais dos Juizes, de que tratam as leis processuais, Código de Processo Civil e Processo Penal, referentes à produção de provas em geral.”

O Supremo Tribunal Federal, em diversos acórdãos, tem assentado os limites dos poderes das CPIs.

No HC 71.231/RJ, por mim relatado, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Ementa: Constitucional. Comissão Parlamentar de Inquérito: fato determinado e prazo certo. CF, art. 58, § 3º. Lei 1.579/52. Advogado. Testemunha. Obrigação de atender à convocação da CPI para depor como testemunha. CF, art. 133; CPP, art. 207; CPP, art. 406; Código Penal, art. 154; Lei 4.215, de 1963, arts. 87 e 89.

I - A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal.

II - Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC n. 71.193/SP, decidiu que a locução “prazo certo”, inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52.

III - A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Código Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade.

IV - HC indeferido.”

No julgamento do HC 71.193/SP, Relator o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, decidiu a Corte Suprema:

“Ementa: I. *Habeas corpus*: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

II. STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas *i* e *c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.

III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação.

1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.

2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade.

3. A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória, e a exposição da honra e da

imagem das pessoas e desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.”

No HC 71.039/RJ, Relator o Sr. Ministro Paulo Brossard, o Supremo Tribunal, em 7-4-94, decidiu:

“**Ementa:** Ao Supremo Tribunal Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar *habeas corpus* e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, *i*, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados, ou o Senado Federal, ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1.959, de 1953, e HC 92.678, de 1953.

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes.

Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constitui-

ção. O Poder Legislativo também, e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra, na jurisdição constitucional do Congresso, seus limites.

Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais de investigação, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.

Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1.579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido.

Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos.

Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades: eles são diretos até onde se revelam eficazes; e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário.

Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho.

O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário.

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração — Constituição, art. 49, X — com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se, no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, *in fine*.

A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Proceder regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do Relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro Poder.

Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência, ou recalcitrância, ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho especializado

do Poder Judiciário, que, em nome da harmonia entre os Poderes não lhe pode negar. Lei 1.579, art. 3º, parágrafo único.

Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho.

Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.

A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e, quando viessem a ser executadas, cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena de a investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.

Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do auto correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal.

Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor.

Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar.

Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só *a posteriori* pode ser apreciado caso a caso. A testemunha não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho.

Prisão decretada pelo presidente da CPI, que extravasa claramente os limites legais. *Habeas corpus* concedido para cassar o decreto ilegal, sem prejuízo do dever de seu comparecimento à Comissão, para ser inquirido como testemunha ou ouvido como indiciado.”

No julgamento do citado HC 71.039/RJ, o Supremo Tribunal Federal deixou expresso que a CPI não dispõe de poderes para decretar prisão, dado que, na forma do preceituado no inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal, “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.

Dos acórdãos indicados, resulta claro que as CPIs não escapam do controle judicial em caso de alegação de ofensa ou ameaça a direito, dado que a Constituição estabelece, expressamente, o princípio da inafastabilidade do controle judicial: CF, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Esta é uma questão pacífica, a esta altura, na doutrina e na jurisprudência, inclusive na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, modelo do Supremo Tribunal Federal. Registra Gil Heráclito de Queiroz no trabalho retro mencionado:

“97. Além dessas limitações, as comissões em tela não podem, sobretudo, violar os direitos e garantias fundamentais, que, no Estado de Direito, são

enumerados nas declarações formais constantes dos textos constitucionais. Entre nós, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, como exaustivamente discriminados na Carta de 1988.

98. Nesse sentido, em nota de rodapé, na tradução de obra de *Edward S. Corwin*, *Leda Boechat Rodrigues* cita os casos *Emspak versus United States* e *Bart versus United States*, nos quais a Suprema Corte decidiu que “o privilégio contra a auto-incriminação podia ser invocado pelas testemunhas perante as comissões parlamentares de inquérito”, e o caso *Zweezy versus New Hampshire* (1957), em que aquela Corte reafirmou “os limites constitucionais dos inquéritos legislativos, manifestando-se, além disso, sobre os perigos de se restringir a liberdade de cátedra e de expressão política, numa sociedade democrática” (“The Constitution and What it means Today”, pág. 32).

99. E a Suprema Corte norte-americana, no caso *Quinn versus United States*, decidiu que “outras limitações ao poder de investigar encontram-se, ainda, nas garantias individuais especificadas na “Declaração de Direitos”, como o privilégio contra a auto-incriminação”.

(...)”

4) Da quebra do sigilo dos registros telefônicos pela CPI.

Assim postas as questões, examinemos se houve quebra do sigilo dos dados ou dos registros telefônicos do paciente por parte da CPI dos Títulos Públicos, tal como denunciado na inicial do pedido de *habeas corpus*.

O Sr. Presidente da CPI, Senador Bernardo Cabral, nas informações, deu notícia de que o Juiz Federal Rocha Matos, da Seção Judiciária de São Paulo, determinou a quebra do sigilo dos dados telefônicos do paciente, em 3-3-97. Mas o que aquela autoridade judiciária examinou e determinou foi o pedido feito pelo Delegado de Polícia Federal, João Carlos Abraços, “atinentes a pedido de diligência no edifício ‘Ibirapuera Royal Park’, sediado nesta Capital (São Paulo), mais precisamente nos apartamentos n. 2043, 2045, 2092 e 1191, vinculados a Wagner Batista Ramos, (...)” (fls. 68/77). Certo é que S. Exa. incluiu, na autorização que deu, a quebra do sigilo dos registros das ligações telefônicas.

Está na decisão do Juiz Rocha Matos:

“(…)”

Quanto ao pedido de quebra de sigilo dos registros das ligações telefônicas — providência essa que nada tem que ver com a interceptação de comunicações telefônicas propriamente dita, sem incidência, pois, da recente Lei n. 9.296, de 24-7-96 — dos apartamentos localizados no edifício ‘Ibirapuera Royal Park’, elencados no referido expediente, que fica também expressamente acolhido, expeça-se ofício requisitório à TELESP para cumprimento, devendo abranger o período compreendido entre o início do ano de 1995 até a presente data, como solicitado pela autoridade policial.

Deverão o aludido ofício e o Mandado de Deslacrção e Abertura ser acompanhados de cópias desta decisão, sem prejuízo do envio de outras à Previdência da CPI, ao Banco Central do Brasil, Delegacia Regional de São Paulo e à Secretaria da Receita Federal, Superintendência Regional de São Paulo.

(...)” (Fls. 76-77)

A decisão do Juiz Rocha Matos é de 3-3-97, comunicada, na mesma data, à Telesp.

Todavia, ressei das informações do Sr. Presidente da CPI, o que deixei expresso no despacho de fl. 121-123, que a CPI também efetivou a quebra do sigilo dos dados mencionados. Está no meu despacho:

“(…)

Ademais, está declarado, com a maior lealdade, o que é próprio da ilustre autoridade apontada coatora, que, ‘um dia após a decisão judicial’, S. Exa. solicitou, ‘pelo Of. n. 124/97–CPI– Títulos Pb, de 11 de março de 1997, ao Presidente da Telesp, apenas e tão somente, os extratos das contas telefônicas e os números dos telefones do paciente e de outros (doc. 3, anexo).’

Realmente, à fl. 79, está a cópia do referido ofício n. 124/97–CPI–Títulos Pb, de 11-3-97, no qual o eminente Senador Bernardo Cabral, ‘em conformidade ao disposto no art. 47 da Constituição Federal, com fundamento no art. 2º da Lei n. 1.579/52, combinado com o parágrafo 3º do art. 58 da Constituição Federal e com o parágrafo 3º do art. 38 da Lei 4.595/64 e ainda com o art. 148 do Regimento Interno’ do Senado Federal, solicitou ao Presidente da Telesp ‘os extratos das contas telefônicas nos anos de 1995 e 1996 dos Srs. Rubens Cenci da Silva, Diretor Gerente da Perfil, Pedro Neiva Filho e Víctor Hugo Isoldi Mello de Castanho bem como os extratos dos números, abaixo relacionados, instalados nos apartamentos ocupados pelos Srs. Wagner Baptista Ramos, Pedro Neiva Filho e Víctor Hugo Isoldi Mello de Castanho, no Royal Ibirapuera Park, à rua Abílio Soares, 1251, na cidade de São Paulo.’ Os números ‘abaixo relacionados’ são os seguintes: 011 889-4835, 011 889-4809 e 011 889-4865.

É dizer, houve, por parte da CPI, decisão semelhante a que foi tomada pelo Juiz Rocha Matos: a decisão do magistrado é de 3-3-97 (fl. 77), comunicada na mesma data (fl. 78); o ofício do eminente Presidente da CPI, invocando poderes desta, é de 11-3-97 (fl. 79). Isto ratifica, de certa forma, o alegado na inicial, especialmente à fl. 19:

‘15 – Ora, o Diário do Senado Federal (de 15-3-97) revela, (...) que a quebra do sigilo telefônico do paciente **Pedro Neiva Filho** foi aprovada e determinada na 9ª Reunião da “CPI dos Títulos Públicos”, (...)’ (Fl. 19).
 (...)’ (Fls. 122/123)

Registre-se, aliás, que a quebra de sigilo determinada pela CPI foi em muito maior extensão do que a determinada, anteriormente, pelo Juiz Rocha Matos. A decisão judicial requisita os “registros de ligações telefônicas realizadas dos e para os aparelhos localizados nos apartamentos n.s 2043, 2045, 2092 e 1191 do edifício “Ibirapuera Royal Park, sito na Rua Abílio Soares, n. 1251, nesta Capital” (fl. 78).

Já a determinação da CPI, noticiada no ofício de 11-3-97, cuja cópia está à fl. 79, solicita “os extratos das contas telefônicas nos anos de 1995 e 1996 dos Srs. (...) Pedro Neiva Filho (...) bem como os extratos dos números abaixo relacionados, instalados nos apartamentos ocupados pelos Srs. (...) Pedro Neiva Filho (...) no Royal Ibirapuera Park, à rua Abílio Soares, 1251, na cidade de São Paulo.” Os números dos telefones “abaixo relacionados”, estão indicados no mesmo ofício: 1) (011) 889-4835; 2) (011) 889-4809; 3) (011) 889-4865 (fl. 79).

A cópia da Ata da 9ª Reunião da CPI, realizada em 4-3-1997, dissipa qualquer dúvida que pudesse existir a respeito. Ali está declarado, expressamente, que foi determinada a “quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico dos Senhores (...) Pedro Neiva (...)”

É inquestionável, pois, que a CPI determinou a quebra do sigilo telefônico, ou dos dados ou registros telefônicos do paciente.

5) Seria possível à CPI quebrar o sigilo dos dados ou dos registros telefônicos?

Chegamos à parte final deste voto. Cumpre-nos, agora, dar resposta à indagação: seria possível à CPI quebrar o sigilo dos dados ou registros telefônicos do paciente?

A resposta parece-me positiva.

É que, conforme vimos, quando examinamos os poderes da CPI, a Constituição — § 3º do art. 58 — atribui à CPI “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, e não temos, tratando-se de quebra de sigilo, disposição constitucional reservando ao juiz a prática do ato, tal como existe, por exemplo, no caso de decreto de prisão (CF, art. 5º, LXI). No particular, tem-se questão que diz respeito à produção de prova, da atribuição dos juízes, na condução de processo civil ou penal. Ora, se a Constituição atribui à CPI poderes “próprios das autoridades judiciais”, forçoso é compreender que pode a CPI tomar providência aludida.

Pode, então, a CPI quebrar o sigilo dos dados ou registros telefônicos de pessoa que esteja sendo investigada.

Como fazer isso, entretanto, é que é a questão.

Linhas atrás, no item 2 deste voto, deixamos claro o nosso pensamento a respeito do sigilo dos dados telefônicos: entendo que esses dados incluem-se no sistema das comunicações telefônicas. A lei autorizadora, portanto, da quebra desse sigilo, é a Lei 9.296, de 1996.

A quebra do sigilo, que dependerá de ordem expressa do juiz (também da CPI), far-se-á sob sigilo de justiça (art. 1º) e não será admitida quando não houver indícios razoáveis da autoria ou da participação em infração penal (art. 2º, I), ou quando a prova puder ser feita por outros meios disponíveis (art. 2º, II) e quando o fato investigado constituir infração punida, no máximo, com pena de detenção (art. 2º, III), certo que, “em qualquer hipótese deve ser descrita com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada” (Parágrafo único do art. 2º). Estabelece a lei, ademais, que “o pedido de interceptação de comunicação telefônica contera a demonstração de que a sua realização é necessária à apuração de infração penal, com indicação dos meios a serem empregados” (art. 4º). É mais: “A decisão será fundamentada, sob pena de nulidade, indicando também a forma de execução da diligência, que não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova” (art. 5º).

Do exame dos dispositivos legais acima indicados e do ato impugnado, resulta: a) a quebra do sigilo não se fez em sigilo de justiça (Lei 9.296/96, art. 1º); b) não há decisão que descreva, com clareza, a situação objeto da investigação, com a indicação e a qualificação do investigado, nem se aponta e justifica impossibilidade manifesta de isso ocorrer (parágrafo único do art. 2º); c) não há menção às condições inscritas no art. 2º, que inadmitem a quebra do sigilo; d) não há demonstração de que a quebra do sigilo é necessária à apuração de infração penal (art. 4º); e) não há decisão fundamentada (art. 5º).

A decisão da CPI, está-se a ver, contém vícios que a maculam, tornando-a nula.

É bom que isso seja esclarecido agora, e não depois, quando já encerrados os trabalhos da CPI, e o Judiciário seja obrigado a reconhecer a ilicitude da prova com as suas consequências deletérias sobre a prova dela diretamente derivada.

6) Conclusão.

De todo o exposto, conheço do pedido e o defiro, convalidada, destarte, a medida liminar.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, em relação à preliminar, acompanho integralmente o Sr. Ministro Relator, considerando que o *habeas corpus* se destina não

só a assegurar a liberdade de locomoção para quem sofre, mas, sim, que está ameaçado de sofrer. Evidentemente, os atos que se incluem dentro do *iter* do procedimento criminal, que vai terminar seguramente com uma ameaça à liberdade criminal, estão protegidos pelo *habeas corpus*; não podemos restringir o *habeas corpus* àquelas ações que importassem em obstruir a liberdade de locomoção. Diz o inc. LXVIII do art. 5º da Constituição: “alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer”.

Ora, todos aqueles atos que conduzem eventualmente a um procedimento criminal, que, ao fim e ao cabo, possam conduzir a uma redução, uma limitação ou à coação em sua liberdade de locomoção, estarão contidos dentro da proteção do *habeas corpus*.

Dentro das considerações do Sr. Ministro Relator, rejeito a preliminar e conheço do *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Sr. Presidente, por mais que examine essa questão, não vejo que o simples fato de a Comissão Parlamentar de Inquérito endereçar essa requisição se constitua em ameaça ao direito de ir e vir do paciente. Na verdade, como se viu até agora, esta CPI tem desenvolvido tarefa de mais alta importância; é, inclusive, de sua índole — até hoje não havia surgido questionamento nesse sentido — que ela tenha competência para requisitar informações, dados, registros sobre pessoas investigadas. E, a meu ver, é graças a essa liberdade de ação, com base no art. 58, § 3º, que tem produzido excelentes resultados contra os abusos praticados em prejuízo da intangibilidade da coisa pública. Se se retirar dela essa prerrogativa, realmente ficará carente de um instrumento de vital importância para o desempenho de suas funções institucionais. Foi por meio desse instrumental que ela já constatou a existência de indícios e averiguou fatos concretos com relação a práticas irregulares com o envolvimento de altos agentes da administração pública, com notáveis prejuízos para o erário.

Ora, se lhe podar essa prerrogativa, perderá o principal de seus instrumentos, que é a busca da verdade material. E, em hipóteses como a dos autos, sabe-se que os que agem com má-fé espontaneamente não vão confessar os seus delitos; por isso, somente pela pesquisa de suas ações, por meio de providências como essa, os fatos emergem para a sua apuração.

Assim sendo, não vejo, à luz clara do inciso LXVIII da Constituição Federal, que haja, neste caso, risco, ameaça, ao *status libertatis* do paciente.

Diz o inciso LXVIII do art. 5º da Constituição:

“LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

Não posso entender que tal providência se constitua em ameaça. A própria Lei n. 1.579, de 18-3-52, que foi recepcionada pela Carta atual, autoriza à CPI liberar expedientes dessa natureza para instruir procedimento inquisitório. Foi exatamente com essas ações que descobriu, por exemplo, que o Sr. Wagner Batista Ramos levou para o estrangeiro um milhão e tanto de dólares, conseguidos por meio de atos que envolvem o conluio de várias pessoas.

Também o próprio Código de Processo Penal define o cabimento do *habeas corpus*, deixando claro que sua utilização está condicionada à ameaça ao direito de ir e vir (CPP, art. 467).

Por essas razões, não posso entender que a expedição dessa simples requisição para que a CPI se informe das ligações telefônicas dadas pelo paciente enseja o

cabimento do *habeas corpus*; caberia, sim, se daí defluisse alguma ameaça para sua prisão, o que não ocorre especificamente neste caso, porque o pedido é apenas para se saber quais foram os telefonemas dados. Aliás, não é um sigilo absoluto, mas relativo. Estamos em sede de Administração Pública, de interesse público, portanto não há a incidência do sigilo absoluto.

Quando muito, a determinação solicitando a relação das contas telefônicas poderia traduzir-se em ato oponível por via do mandado de segurança, mas nunca pelo meio escolhido.

Estou convencido de que, na espécie, não cabe o *habeas corpus*, e que o seu uso, portanto, é impróprio; por consequência, com o maior respeito e *data venia* do excelente voto do Sr. Ministro Carlos Velloso, não conheço do *habeas corpus*.

VOTO (Revisão de Apartes)

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Sr. Presidente, também peço vênia ao eminente Relator para não conhecer do pedido.

O paciente foi ouvido como testemunha, sob o compromisso de dizer a verdade. Os dados acerca de certos telefonemas que tenham sido, ou não, fornecidos por ele destinaram-se apenas, pelo que pude entender de tudo o que foi relatado, a servir de um reforço acerca da veracidade do que declarou. Na certa, negou que tivesse dado telefonemas, ou afirmou haver dado certos telefonemas.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Parece que a requisição dos dados telefônicos é anterior ao depoimento.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Se for anterior ao depoimento, é ainda mais grave, porque o cidadão tem sua intimidade violada antes, inclusive, de ser intimado.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Diz a inicial:

“Ora, o Diário do Senado Federal revela, assustadoramente, que a quebra do sigilo telefônico do paciente *Pedro Neiva Filho* foi aprovada e determinada na 9ª Reunião da ‘CPI dos Títulos Públicos’, realizada em 04 de março de 1997, sendo que na mesma reunião também foi aprovada a convocação do paciente para prestar declarações.

Aprovada a sua convocação, o paciente foi ouvido pela ‘CPI dos Títulos Públicos’ somente em 13 de março de 1997.”

Assim, não foi em razão de alguma coisa que o impetrante pudesse ter declarado. O provável é que terceiros hajam declarado algo a respeito dele. Mas a decisão da CPI deu-se nove dias antes do depoimento.

O Sr. Ministro Moreira Alves: É possível indiciar-se uma testemunha, mas depois de ser ouvida. Não tem sentido um cidadão ser indiciado e depois chamado como testemunha.

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Estou raciocinando no sentido de que alguém prestou o compromisso de dizer a verdade; a Comissão, para se certificar da veracidade do que foi afirmado, procurou obter confirmação sobre certos telefonemas. O fato de pedir compromisso já seria uma coação.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Mas pedir compromisso de testemunha é coação? Uma coisa não tem nada que ver com a outra. O problema aqui é saber o seguinte: há ameaça que determine o *habeas corpus*?

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Há nos autos parte do depoimento e a quebra do sigilo antes de o depoimento ser prestado. Como o advogado foi diligente, eu concedi a liminar.

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Sr. Presidente, já neguei uma liminar, não em *habeas corpus*, mas em mandado de segurança nessas mesmas circunstâncias, e o fiz porque uma das partes tinha exposto as suas contas telefônicas. Só precisava confirmar se esses telefonemas realmente tinham, na outra ponta, um certo número. Considerei que isso não era quebra de sigilo, porque, se um dos pólos já era conhecido, a apuração do outro seria apenas uma confirmação. Não se configurava a quebra de sigilo.

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): Como Relator, esclareço que não há essa hipótese nos autos.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Mas vejam V. Exas. que a hipótese é rigorosamente a mesma em matéria de ameaça, porque demonstrar que houve uma interligação telefônica também pode, futuramente, depois de haver o inquérito policial e de ir a juízo, dar margem a prisão.

O Senhor Ministro Ilmar Galvão: Eu indeferi a liminar, nesse caso em que o mérito ainda não foi nem julgado. Entendi que aí não havia absolutamente quebra de comunicação telefônica, pois, se já havia revelação de uma das partes, a outra apenas confirmaria a veracidade dessa informação sem comprometer a liberdade de ninguém.

Por esse motivo, não conheço deste *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, estivesse atuando na Turma e lá fosse o mais antigo, proferiria o voto de desempate e, para mim, bastaria a ambigüidade para viabilizar o exercício da ação constitucional do *habeas corpus*. Só a dispersão de votos já me levaria a admitir a medida como apropriada e, como falei outro dia, a “abrir o embrulho”.

Senhor Presidente, o Ministro Nelson Jobim ressaltou a dualidade do *habeas corpus* quanto às espécies previstas na Carta. Aí surge o problema da ameaça ao direito, e essa ameaça não se faz delimitada pelo texto constitucional; não é aberta a via de sopesar-se o grau da ameaça, o momento em que ela se mostrará mais latente, mais efetiva, mais plausível quanto ao concretismo, em si, do ato de constrangimento.

Admite-se, como ressaltado, destarte, a impetração preventiva, e basta que se possa, de alguma maneira, ter em jogo, ameaçada, a liberdade do cidadão.

Ora, Senhor Presidente, se assim o é — e creio que não se pode refutar essa premissa —, precisamos proceder à leitura, por inteiro, do que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal. Preceitua esse dispositivo que:

“**Art. 58.** (...)”

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito,” — e a simples eficácia dessas comissões, ressaltada pelo Ministro Maurício Corrêa, já nos conduz a vislumbrar a possibilidade de persecução criminal — “que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso,” — e aí vem a parte mais importante, que revela, de forma, embora para alguns remota, que a liberdade se faz em jogo — “encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade” — simplesmente civil? Não, — “a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

Portanto, o que apurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito pode vir a servir à persecução criminal, sendo certo, ainda, que a prova em questão exsurge definitiva, porque documental, não sendo renovável no curso da ação penal.

Senhor Presidente, peço vênia àqueles que entendem que, houvesse a nomenclatura na capa destes autos “mandado de segurança”, poderíamos adentrar com maior tranquilidade na matéria de fundo. Todavia, como o rótulo é outro, como houve o emprego da expressão *habeas corpus*, isso é impossível, porque temos uma ameaça de grau menor.

Peço vênia para concluir, assim, pela admissibilidade do *habeas corpus*, acompanhando o Relator.

É o meu voto.

VOTO (S/ questão preliminar)

O Sr. Ministro Celso de Mello: O impetrante, ao ajuizar a presente ação de *habeas corpus*, com ela buscou resguardar e preservar, **exclusivamente**, o seu alegado direito à intimidade.

Daí o pedido formulado no presente *writ*, para que esta Corte declare “*ilegal e abusiva, por falta de base normativa ou mesmo pela ausência de ordem judicial, a aprovação da quebra do sigilo telefônico do paciente Pedro Neiva Filho, determinando a Augusta Corte que as empresas de telefonia, integrantes ou não ao Sistema Telebrás, se abstenham de fornecer os respectivos registros telefônicos (estático ou celular), ou se já coletados que sejam mantidos em segredo, inclusive da ‘CPI dos Títulos Públicos’, ou ainda se recebidos pela Comissão, que sejam mantidos em sigilo pelo Senhor Senador Presidente da Comissão, exatamente conforme dispõe o art. 8º da Lei n. 9.296/96” (fl. 38).*

A Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito, ao prestar informações, arguiu a absoluta **impropriedade** da via processual eleita, **enfatizando** que, “*No caso dos autos, nem de longe se vislumbra relação entre a medida adotada pela CPI, contra a qual se insurge o impetrante, e eventual violência ou coação à liberdade de locomoção do paciente. Aliás, o pedido principal do impetrante, que sequer menciona providência que se possa relacionar ao direito de locomoção, bem demonstra o que se afirma (...)*”.

O eminente Procurador-Geral da República, ao opinar pelo **não-conhecimento** do presente *habeas corpus*, também sustenta o **descabimento**, no caso, desse *writ* constitucional:

“*Cumpre, preliminarmente, enfrentar a questão relativa ao cabimento do habeas corpus, que foi argüida pela autoridade tida como coatora.*

O art. 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal prevê a possibilidade de impetração de *habeas corpus* naquelas hipóteses de ameaça de violência ou coação na liberdade de locomoção de alguém por ilegalidade ou abuso de poder. Exige a norma constitucional, portanto, que o ato ilegal ou abusivo repercuta na liberdade de locomoção do indivíduo.

No caso, o impetrante sustenta que o direito do paciente em manter em sigilo os dados armazenados na Telesp relativos à sua linha telefônica teria sido violado pelo ato do Presidente da ‘CPI dos Títulos Públicos’, sem dizer em que essa suposta violação estaria ameaçando o direito de liberdade de locomoção do senhor Pedro Neiva. E sob esse fundamento, acaba por requerer, em síntese, que o Supremo Tribunal Federal reconheça a citada ilegalidade do ato, assim como impeça que os dados telefônicos sejam fornecidos à ‘CPI dos Títulos Públicos’, ou se já recebidos por esta, determine que sejam mantidos sem divulgação para os membros daquela comissão.

Vê-se, pois, que o objetivo do impetrante é defender o direito à intimidade garantido ao paciente pela norma inscrita no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal e que estaria, eventualmente, sendo desrespeitado pela Comissão do Senado Federal. Não visa a impetração, como se pode observar nitidamente pelos pedidos formulados, a garantir o direito de liberdade de locomoção do senhor Pedro Neiva, mesmo porque, à toda evidência, a medida de quebra de sigilo dos dados telefônicos não contém em si a possibilidade de causar violência ou ameaça a direito de liberdade de locomoção. O direito à intimidade não se confunde com o direito à liberdade de locomoção, e aquele, não este, é que estaria sendo violado, conforme o próprio impetrante, na espécie dos autos.

Já decidiu o Supremo Tribunal Federal que ‘é incabível a utilização do *habeas corpus* para viabilizar a proteção de direitos outros, que não os pertinentes à liberdade de ir e vir’ (RHC n. 61.209/RJ, Relator o Eminentíssimo Ministro Rafael Mayer, in DJ de 18/11/83, pág. 17.957). Assim, parece-nos que a via eleita pelo impetrante, o *habeas corpus*, apresenta-se como inadequada para alcançar a tutela jurisdicional pretendida, na hipótese de existência de direito.”

Entendo, Sr. Presidente, com a vênua do eminentíssimo Ministro Relator, que assiste plena razão à douta Procuradoria-Geral da República e à Presidência da CPI dos Títulos Públicos, quando sustentam, em suas manifestações, revelar-se **inadequado** o meio processual do *habeas corpus*, utilizado com a **exclusiva** finalidade de preservar o **direito à intimidade** do ora paciente.

O conteúdo do pedido ora deduzido pelo impetrante **evidencia** o pleno **descabimento** da ação de *habeas corpus*, eis que **não** se registra, **no caso**, qualquer possibilidade de o ora paciente estar sofrendo, ou vir a sofrer, **de maneira imediata**, constrangimento **em sua liberdade de locomoção física**.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem advertido que, **não havendo**, como no caso, risco efetivo de constrição à liberdade de locomoção física, **não** se revela pertinente o remédio constitucional do *habeas corpus*, cuja utilização supõe, **necessariamente**, a concreta configuração de ofensa imediata, atual ou potencial, ao direito de ir, vir e permanecer do paciente (RTJ 152/140, Rel. Min. Celso de Mello/HC n. 70.328-3/SP, Rel. Min. Celso de Mello — RTJ 142/896, Rel. Min. Octavio Gallotti — RTJ 135/593, Rel. Min. Sydney Sanches — RTJ 136/1226, Rel. Min. Moreira Alves).

Não se pode perder de perspectiva que, **com a Reforma Constitucional de 1926** — que importou na **cessação da doutrina brasileira do *habeas corpus*** —, o *writ* passou a amparar, “**única e diretamente**, a liberdade de locomoção”, pois “*Ele se destina à estreita tutela da imediata liberdade física de ir e vir dos indivíduos (...)*” (RT 423/327 — RT 338/99 — RF 213/390 — RF 222/336 — RF 230/280).

Na realidade, a ação penal de *habeas corpus* não se revela cabível, **mesmo** para discutir eventual nulidade do processo penal, uma vez **inexistente** qualquer situação de dano efetivo ou de risco potencial ao *jus manendi, ambulandi, eundi ultra citroque* (RTJ 66/396).

Impõe-se destacar, neste ponto, que o remédio jurídico-processual do *habeas corpus*, na tradição de nosso direito republicano, sempre encontrou assento nas **diversas** Constituições promulgadas a partir de 1891.

Trata-se de instrumento constitucional, de essencialidade inquestionável, destinado a ativar a tutela jurisdicional do Estado e a resguardar, de modo eficaz, a **imediata** liberdade de locomoção física das pessoas naturais, **preservando-lhes** o exercício do direito de ir, de vir e de permanecer.

Com o advento da ordem constitucional republicana em 1891, institucionalizou-se, em nosso sistema jurídico, **já agora num plano de maior hierarquia normativa**, a

ação de *habeas corpus*, prevista, **até então**, sob a égide do direito imperial, **apenas** no âmbito da legislação ordinária ou comum (**Código de Processo Criminal do Império de 1832**, art. 340, e **Lei Imperial n. 2.033**, de 1871, art. 18).

Sabemos todos que o **sentido abrangente** da norma inscrita no art. 72, § 22, da Constituição republicana de 1891, **na redação anterior** à estabelecida pela revisão constitucional de 1925/1926, elasteceu, **sob o influxo da doutrina brasileira do *habeas corpus***, a área de atuação processual desse instrumento formal de proteção às liberdades públicas.

A doutrina brasileira do *habeas corpus* — como enfatiza, em preciso magistério, **Roberto Rosas** (“**Direito Processual Constitucional**”, p. 85/86, 1983, RT) — **ampliou** o campo de incidência desse remédio constitucional, permitindo que, por meio dele, se defendessem **outros** direitos cujo gozo **pressupusesse** o exercício da liberdade de locomoção física.

O *habeas corpus*, então, sob a decisiva influência das idéias sustentadas pelo notável magistrado desta Corte, **Pedro Lessa** (“**Do Poder Judiciário**”, p. 337/339, 1915, Livraria Francisco Alves), passou a tutelar, no plano jurisdicional, não só o direito de ir, vir e permanecer, mesmo quando este, **na simples condição de direito-meio**, pudesse vir a ser afetado de modo reflexo, indireto ou oblíquo (**RF 22/306 — RF 34/505 — RF 36/192 — RF 38/213 — RF 45/183**), mas, **também**, quaisquer **outras** liberdades ou prerrogativas jurídicas afetadas por comportamentos ilegais ou abusivos dos órgãos ou agentes da administração pública (**RF 13/148**).

Na realidade, a **ampliação** das funções jurídicas do *habeas corpus* deveu-se à **inexistência**, em nosso ordenamento positivo, de um remédio processual, que, à semelhança da ação de mandado de segurança — **que só viria a ser institucionalizada pela Constituição de 1934** —, atuasse como instrumento viabilizador da tutela pronta, imediata e eficaz de **outros** direitos e liberdades expostos à ação eventualmente arbitrária do Poder Público (**Seabra Fagundes**, “**O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**”, p. 258, item 105, nota n. 19, 4ª ed., 1967, Forense).

É preciso ter presente, neste ponto, o magistério de **Castro Nunes** (“**Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do Poder Público**”, pp. 1/2, item n. 1, 8ª ed., 1980, Forense), para quem:

“*As origens do mandado de segurança* estão naquele memorável esforço de adaptação realizado pela jurisprudência, sob a égide do Supremo Tribunal, em torno do *habeas corpus*, para não deixar sem remédio certas situações jurídicas que não encontravam no quadro das nossas ações a proteção adequada.

Esses antecedentes documentam a lacuna e ao mesmo tempo a pressão das necessidade, que acabaram por ditar a solução, que o *espírito criador* da jurisprudência traduziu numa fórmula a que se chamou a *teoria brasileira do habeas corpus*, o episódio sem dúvida de maior culminância, o fato de maior significação em toda a nossa vida judiciária, comparável a certos respeito às duas maiores criações jurisprudenciais conhecidas: o *détournement du pouvoir*, pelo Conselho de Estado, em França, e a revelação do poder, omisso no texto americano, de declarar inconstitucionais as leis do Congresso, derivado por construção pela Corte Suprema dos Estados Unidos.”

O fato irrecusável é que, **após a Reforma Constitucional de 1925/1926**, “*A proteção do habeas corpus não vai além do direito de locomoção. Por ele não se tutelam outros direitos, nem mesmo os que, na faculdade de ir e vir ou ficar, têm a sua condição de exercício*” (**RT 173/24 — RT 338/99 — RF 222/336**).

Finalmente, cumpre enfatizar que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, em recente decisão (**HC n. 73.340/SP**, Rel. Min. **Maurício Corrêa**), **confirmou**, uma vez mais, esse **mesmo** entendimento, ressaltando o pleno **descabimento** do remédio de *habeas corpus* em situações em que simplesmente **inexiste** qualquer possibilidade imediata de ofensa à liberdade de locomoção física do paciente.

No caso, toda a controvérsia constitucional suscitada pelo impetrante instaurou-se em torno da questão pertinente ao **direito à privacidade**, que constitui uma das múltiplas dimensões em que se pluralizam os direitos da personalidade.

O impetrante **não reclama** de qualquer constrangimento material à **liberdade de locomoção física** do ora paciente, que **não** sofre, por isso mesmo, em virtude e por efeito do ato ora impugnado, **qualquer** restrição em seu direito de ir, de vir ou de permanecer.

A postulação deduzida nesta sede processual restringe-se, **única e exclusivamente**, ao pretendido amparo à prerrogativa jurídica da intimidade, **sem** qualquer conexão com situações de ofensa atual ou de risco potencial à liberdade de locomoção física do ora paciente.

Na verdade, a preservação da integridade do direito à intimidade invocado pelo ora paciente **pode**, em tese, encontrar resguardo na via processual do mandado de segurança, que tem aplicabilidade residual, incidindo — como prescreve a própria Constituição da República — naqueles casos em que **não** couber, por inadmissível, a utilização do *habeas data* ou do *habeas corpus*.

Essa é a razão pela qual este Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre o tema ora em análise, **advertiu** que, em situações nas quais **inocorra** qualquer possibilidade de imediata ofensa à **liberdade de locomoção física** do interessado, constitui, **o mandado de segurança** — e não a ação de *habeas corpus* —, o remédio constitucional adequado:

“**É incabível** a utilização do *habeas corpus* para viabilizar a proteção de direitos outros, **que não** os pertinentes à liberdade de ir e vir.”
(**RHC n. 61.209/RJ**, Relator Ministro **Rafael Mayer** — grifei).

Por tais razões, **peço vênia** para **não** conhecer da presente ação de *habeas corpus*.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, peço vênia, ao eminente Ministro Relator e àqueles que o seguiram, para votar de acordo com o eminente Ministro Maurício Corrêa e com os que o acompanharam, adotando o fundamento de que a quebra do sigilo de dados está, no caso, sendo atacada por invocação da proteção do direito à intimidade, sem estar em causa o direito de liberdade de locomoção.

Ajudou-me a convencer-me desta razão, Sr. Presidente, o brilhante voto do eminente Ministro Relator, no exemplo a que aludiu, característicos da preterição do direito à intimidade, e não do direito à liberdade de locomoção.

Não conheço do *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, o inciso LXVIII do art. 5º da Constituição Federal estabelece:

“conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;”

E o art. 647 do Código de Processo Penal já preceituava:

“Dar-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação ilegal na sua liberdade de ir e vir, salvo nos casos de punição disciplinar.”

Ora, em nenhum ponto da petição inicial o impetrante afirmou sentir-se ameaçado de prisão. Até porque sabe ele que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que CPI não pode decretar prisão, em face do disposto no art. 5º, inc. LXI, da Constituição Federal.

A ameaça à liberdade, que poderia surgir, seria um eventual inquérito policial, não aberto pela CPI, mas pela autoridade policial. E não se haveria de presumir que esta vá levar em consideração uma prova ilicitamente obtida, para, com base nela, instaurar inquérito policial. Ou que, ainda com base nela, o Ministério Público oferecerá denúncia ou o Juiz chegará a uma condenação. São meras conjecturas, sem nenhum apoio na realidade até aqui conhecida e considerada.

Nem o próprio impetrante imaginou isso. Tanto que, em nenhuma passagem da inicial, aludiu a violação ou ameaça de violação à liberdade de locomoção do paciente. O que pretende é a preservação da intimidade deste. A isso não se presta, porém, o *habeas corpus*.

Por isso, com a devida vênia, não conheço do pedido de *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente, quando se cuida de quebra de sigilo de comunicações, está-se num campo próprio do processo penal, e só nesse campo é possível falar-se em quebra de sigilo. É a Constituição, no art. 5º, item XII, que assim o diz:

“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.”

Quando se discute sobre quebra de sigilo de dados, neste campo, estamos numa fase ou processual, ou pré-processual penal. A Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996, que disciplinou a matéria, é sobremaneira confirmatória desta afirmação:

“Art. 1º - A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigredo de justiça.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

“Art. 2º - Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - não houver indícios razoáveis de autoria ou participação em infração penal.”

Então, não posso admitir que o juiz autorize a quebra do sigilo, a interceptação de comunicações telefônicas — a quebra do sigilo quanto aos registros não se compreende em matéria de comunicações telefônicas —, se “não houver indícios razoáveis de autoria”; não posso presumir que o juiz realmente não esteja diante de uma matéria de índole criminal.

Ora, se a Comissão Parlamentar de Inquérito está apurando fatos que são de profunda gravidade — todos sabemos que a Comissão foi instaurada para apurar esses fatos, que são de natureza delituosa —, não há dúvida de que, no instante em que a Comissão Parlamentar de Inquérito, exercendo funções próprias de juiz, determina a quebra do sigilo de comunicações telefônicas ou dos dados relativos a registros de comunicações telefônicas, ela está na apuração de infrações penais e investigação de índole criminal. Então, quem for paciente de uma determinação dessa natureza, em que se ordena a quebra do sigilo de suas comunicações, é paciente de uma investigação criminal ou não? É paciente da apuração de fato criminoso ou não? Só posso presumir que sim, porque é o juiz que determina, é a lei que estabelece, é a Constituição que prevê. Antes da lei é a Constituição, que só prevê quebra para efeitos de investigação e apuração em matéria criminal. Se o juiz ou a Comissão Parlamentar de Inquérito assim procedem, aquele que teve ordenada a quebra é paciente dessa determinação, encontra-se, sem dúvida, na posição de quem sofre investigação criminal e está, portanto, em decorrência dessa prova que assim se colhe, sob o risco de ter, contra ele, instaurado um processo criminal.

Parece-me inviável fugir desse raciocínio, desse esquema, porque, do contrário, devemos entender que essa determinação de quebra de sigilo de dados telefônicos é uma quebra totalmente impossível. Ela só se torna possível na medida em que o juiz determinar. A lei diz que o juiz pode, de ofício, determinar, ou atendendo requisição do Ministério Público, do delegado de polícia — são essas as figuras que a lei prevê.

Estamos, portanto, nesse setor, num plano estritamente criminal, num plano de apuração de investigações criminais. Creio que, se alguém se encontra nessa situação, está, evidentemente, legitimado a pedir o resguardo de sua liberdade, porque, sem dúvida, essa prova que se pretende obter só está sendo pesquisada e investigada porque há uma suspeita contra essa pessoa, senão não seria possível, de acordo com a Constituição, quebrar sigilo. Então, essa pessoa está naturalmente autorizada, legitimada a requerer *habeas corpus* para proteger sua liberdade de locomoção, ameaçada imediatamente ou sob o risco de uma ameaça, de um processo que contra ela se vai desencadear.

Repito ainda uma vez e por último: só posso raciocinar em torno dessa questão e definir, ou não, a legitimidade da via utilizada a partir do nosso sistema, em que só se admite quebra de sigilo em matéria de investigação criminal.

Penso que o paciente, neste *habeas corpus*, estava legitimado a utilizar a via que o fez, para impugnar essa prova que se vai constituindo contra ele em uma apuração de natureza criminal, e que pode, portanto, comprometer a sua liberdade. Ele está sob o risco de comprometimento da sua liberdade, o que bastante é para admitir-se a impetração de *habeas corpus*.

Desse modo, conheço do pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, não conheço do pedido, pois parto do princípio que, de certa forma, se aplica aqui, de que inquéritos administrativos que apuram causa de demissão que implique a existência de crime não dão margem ao emprego do *habeas corpus*.

A questão capital é a de saber qual a natureza jurídica da atividade do Congresso Nacional quando atua por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito. A meu ver, trata-se, não da atividade de natureza criminal, mas, sim, de atividade de natureza política, pouco importando que possa vir a proporcionar elementos para posterior inquérito policial de que resulte ação penal com condenação.

Ora, para haver coação ilegal que dê margem à impetração de *habeas corpus*, é preciso, como acentua o Código de Processo Penal, que se esteja na iminência de sofrê-la, o que, no caso, não ocorre, tanto assim que o ilustre advogado que ocupou a tribuna conseguiu vislumbrar a sua existência, requerendo, em última análise, exclusivamente que seja preservado, no caso, o direito à intimidade.

Conseqüentemente, com a devida vênia do eminente Relator e dos que o seguiram, não conheço do *habeas corpus*.

PROPOSTA DE CONVERSÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Impressionou-me vivamente a sustentação do Sr. Ministro Néri da Silveira, mas não tenho como acompanhá-lo em sua integralidade; é que não incluo o que se vem chamando “*quebra do sigilo de dados telefônicos*” — e admito o sigilo para argumentar — no inciso XII do rol das garantias individuais da Constituição.

Que não se trata de interceptação telefônica, *data venia*, parece-me claro; e que os dados que ali se protege não são os dados em si, mas a “*comunicação de dados*”, também me parece evidente, sob pena de chegarmos ao resultado kafkiano de que toda a investigação, seja ela parlamentar, policial, administrativa ou judicial, não possa se valer de nenhum arquivo de dados.

Por isso, não limito a possibilidade de valer-se a autoridade competente desses registros de dados sobre comunicações telefônicas, e não do conteúdo delas, à investigação de matéria criminal. Cuidando-se de CPI, o seu âmbito constitucional de atuação é coextensivo de toda a competência e de todas as modalidades da competência do Congresso Nacional para as quais possa ser útil a investigação de fatos determinados: seja a elaboração legislativa, sejam todas as formas da atividade fiscalizadora do Congresso Nacional.

Nem se diga que, no art. 58, § 3º, se prevê que, havendo indícios de crime, os papéis da CPI serão encaminhados ao Ministério Público para promover, inclusive, a responsabilidade penal.

Em princípio, toda autoridade que tem, no exercício de sua função, conhecimento de infração penal perseguível por ação pública, tem o dever de levá-la à autoridade competente, seja para investigação — a autoridade policial —, seja para persecução penal — o Ministério Público.

Impressionou-me, também, a linha de raciocínio do eminente Ministro Nelson Jobim: bastaria que a prova da diligência questionada, a requisição de informações sobre dados telefônicos de determinada pessoa, pudesse servir à instauração e, quiçá, a uma condenação criminal à pena privativa de liberdade para que se preenchesse o pressuposto do cabimento do *habeas corpus*.

Creio ser, com um ou outro voto que às vezes a mim se solidariza, o último bastião de uma visão mais ampla do *habeas corpus* neste Tribunal.

No HC 68.507, julgado pela Primeira Turma em 10 de março de 1992, Relator o Sr. Ministro Sydney Sanches, desenvolvi um longo voto, buscando mostrar que, mesmo depois de superada, desde a reforma de 1926, a doutrina brasileira do *habeas corpus*, os melhores momentos, *data venia*, da jurisprudência deste Tribunal levaram a extensão do seu cabimento a toda ilegalidade cometida no curso do processo penal de que pudesse decorrer desfavor à defesa.

Não repetirei nem resumirei o voto. Ele já teve o mérito de provocar a réplica do eminente Ministro Celso de Mello, parte da qual tivemos o prazer de ouvir novamente hoje, rememorando toda a história da progressiva restrição da esfera de admissibilidade do *habeas corpus*.

Em caso onde mais próxima a eventualidade da restrição à liberdade de locomoção — a imposição de pena de multa que, como se sabe, é sempre susceptível de conversão em detenção no caso da inadimplência do condenado —, o Plenário, em 20 de março de 1996, no *Habeas corpus* 73.340, relatado pelo Sr. Ministro Maurício Corrêa, reafirmou a orientação restritiva: só na iminência da sua conversão, vale dizer, só depois de caracterizada a inadimplência da multa, parece à maioria, caberia o *habeas corpus* para discutir a sua legalidade. Já aí tive o consolo dos votos dos Srs. Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Néri da Silveira.

Gostaria de retribuir-lhes essa solidariedade na assentada de hoje, mas creio que o caso é exemplar de mandado de segurança. Releio o pedido:

“Declarar ilegal e abusiva, por falta de base normativa ou mesmo pela ausência de ordem judicial, a aprovação da quebra de sigilo telefônico do paciente *Pedro Neiva Filho*, determinando a *Augusta Corte* que as empresas de telefonia, integrantes ou não ao Sistema Telebrás, se abstenham de fornecer os respectivos registros telefônicos (estático ou celular), ou se já coletados que sejam mantidos em segredo, inclusive da “*CPI dos Títulos Públicos*”, ou ainda se recebidos pela Comissão, que sejam mantidos em sigilo pelo Senhor *Senador Presidente da Comissão*, exatamente conforme dispõe o art. 8º da Lei 9.296/96”.

Para entender que houvesse aqui algo atinente, ainda que não à iminência da privação de liberdade, ao menos a uma investigação tipicamente criminal, formalmente criminal, teria que concordar com as premissas do voto do Sr. Ministro Néri da Silveira. Teria que entender que, mesmo em tese, essa requisição de informações sobre a existência de certas ligações telefônicas só poderia ser determinada se houvesse suspeita da prática de fatos delituosos.

Ainda que tal se colha no noticiário da imprensa, disso não trazem notícia a impetração nem as informações.

Não extraio daí, entretanto, o simples não-conhecimento do *habeas corpus*, que traz ao Tribunal matérias do maior relevo, diria mesmo de fascinante relevo constitucional.

E de relevância prática incomum na época em que estamos vivendo, qual seja, a de uma retomada pelo Congresso Nacional desta sua função primordial nos parlamentos modernos, que é a do inquérito parlamentar.

De tal modo que, de minha parte, proponho ao Tribunal a conversão do pedido em mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): Sr. Presidente, estou inteiramente de acordo com a proposta de V. Exa., no sentido de transformar a ação de *habeas corpus* em ação de mandado de segurança, já que o Tribunal não conheceu daquela, ao fundamento de que cabível, no caso, é a de mandado de segurança.

O Supremo Tribunal Federal, que não conheceu do *habeas corpus*, diante de questão de tal magnitude — um direito individual, fundamental, que se diz violado — se não efetivar a conversão, estará obsequiando norma procedimental processual em detrimento da Constituição, que a ele, Supremo Tribunal, cabe guardar e proteger.

De outro lado, prestando obséquio à forma, estaria apenas dizendo ao impetrante: vá ao protocolo do Tribunal, mude o nome da ação, escreva mandado de segurança onde está *habeas corpus*, e comece tudo de novo.

Ora, uma filigrana processual estaria fazendo com que uma alegação de ofensa a direito individual assegurado pela Constituição ficasse sem apreciação judicial. É

que há uma liminar assegurando, até que este Plenário se manifestasse, o direito individual objeto da ação. Não conhecendo o Supremo Tribunal do *habeas corpus*, cai a medida liminar. E hoje mesmo os registros telefônicos estarão divulgados pela imprensa. Julguemos, então, o pedido como mandado de segurança e prestemos a tutela jurisdicional, se for o caso.

A transformação da ação tem, em seu favor, o fato de o mandado de o segurança ser irmão gêmeo do *habeas corpus*, o que todos sabemos. O processo de um e de outro é o mesmo: pedido de informações, parecer do Ministério Público, decisão.

No caso, temos as informações e o parecer do Ministério Público. Vamos, então, proferir a decisão.

Com a conversão, estaria o Supremo Tribunal Federal — Corte Constitucional, fortaleza dos direitos constitucionais — afirmando aos seus jurisdicionados que, quando em jogo um direito fundamental, não há questão menor de processo que o impeça de prestar a tutela jurisdicional requerida.

Assim deve ser.

Estou inteiramente de acordo, repito, com a proposta de conversão da ação de *habeas corpus* em ação de mandado de segurança, já que aquela não foi conhecida, ao fundamento de ser esta a ação cabível.

É como voto, Sr. Presidente.

VOTO

(S/ Proposta de Conversão em Mandado de Segurança)

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, a competência, casualmente coincide, como poderia não ter coincidido, quer para o julgamento do *habeas corpus*, quer para o do mandado de segurança.

A eventual hipótese de conversão do mandado de segurança em *habeas corpus* explica-se, facilmente, pela possibilidade que tem o juiz de deferi-lo de ofício. O mesmo não acontece com a conversão do pedido de *habeas corpus* em mandado de segurança.

A parte, no caso, é o impetrante, que pode impetrar *habeas corpus*, porque este independe da demonstração de interesse jurídico.

O mesmo não acontece no mandado de segurança, onde seria preciso alterar a titularidade do processo, para poder-se estabelecer a legitimidade ativa.

Peço vênua a V. Exa. para indeferir a proposta de conversão.

EXTRATO DA ATA

HC 75.232/RJ — Relator: Ministro Carlos Velloso — Relator p/ o acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Paciente: Pedro Neiva Filho. Impetrante: Jorge Vacite Filho. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Títulos Públicos).

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal não conheceu do *habeas corpus* e cassou a medida liminar concedida, vencidos os Ministros Carlos Velloso (Relator), Nelson Jobim, Marco Aurélio e Néri da Silveira. Votou o Presidente. Em seguida, por votação majoritária, o Tribunal indeferiu a proposta do Presidente, de conversão do pedido em mandado de segurança, vencidos o Presidente (Ministro Sepúlveda Pertence) e os Ministros Carlos Velloso (Relator), Nelson Jobim e Néri da Silveira. O Ministro Marco Aurélio esteve ausente, justificadamente, na votação de conversão. Relator para o acórdão, o Ministro Maurício Corrêa. Falaram, pelo paciente, o Dr. Jorge Vacite Filho, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Geraldo Brindeiro.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 7 de maio de 1997 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS 79.171 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Agravante: Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta — Agravados: Câmara dos Deputados, Ministério Público Federal e Juiz Federal da 13ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro

Agravo Regimental em Habeas Corpus. Alegação de não poder o Relator, em decisão monocrática, excluir do pólo passivo da relação processual a Câmara dos Deputados (CPI), apontada como coatora, e, em seqüência, declarar a incompetência do Tribunal.

1. A Câmara dos Deputados não é autoridade coatora, para fins de habeas corpus tirado de autos de processo-crime em curso perante a primeira instância, por atos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito já extinta, porque o relatório final e seus anexos não implicam em restrição ao direito de locomoção do paciente.

2. Igualmente, o órgão do Ministério Público Federal que ofereceu a denúncia também não pode ser apontado como autoridade coatora para os mesmos fins, após o recebimento da denúncia pelo Juiz Federal, porque este é quem está exercendo coação sobre o paciente.

3. Agravo regimental a que se nega provimento, determinando-se a remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região/RJ, que é competente para processar e julgar o pedido, visto que o ato de coação emana de Juiz de primeiro grau.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 1º de setembro de 1999 — Carlos Velloso, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

PROPOSTA DE REMESSA AO PLENO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, preocupo-me porque a competência para apreciação do *habeas corpus* sem perquirirmos a procedência, ou não, do que articulado na inicial seria do Plenário. Bem ou mal está o *habeas* dirigido contra a CPI.

Vamos refletir: o agravo foi interposto contra o ato do Relator em um *habeas* que aponta como órgão coator a CPI, isso de forma correta, ou não. Penso que a Turma não pode julgar este agravo.

Proponho que se desloque ao Plenário o julgamento do agravo.

VOTO (S/ Proposta de Remessa ao Pleno)

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Sr. Presidente, evidente que se cuida de *habeas corpus* dirigido erradamente. Aproveito do *habeas corpus* o quê? A parte correta dele que tem como coatora a juíza da 13ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Por isso, não estou admitindo levar ao Plenário uma questão que, a meu ver, está superada. Houve um equívoco. Está mais do que evidenciado que a causa de pedir é impossível, porque não existe mais Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Ministro, não estamos colocando em dúvida o acerto da sua decisão.

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Eu entendi, mas estou apenas explicando que, para mim, a única autoridade coatora é a juíza e, portanto, a Turma seria competente e não o Plenário. Por quê? Porque se trata de erro crasso cometido pelo advogado e, sendo evidente esse equívoco, não seria plausível sobrecarregar o Pleno com o óbvio...

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Mas o órgão competente para dizer que a Comissão não deve figurar como coatora é o Plenário.

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Mantenho o meu voto.

VOTO (S/ Proposta de Remessa ao Pleno)

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, para admitir e manter a decisão do Relator, teríamos que considerar o *habeas corpus* como dirigido contra a juíza.

Mandariamos baixá-lo para o Tribunal Regional.

A decisão seria excludente da Câmara.

Constituiria uma redireção do próprio processo.

Quem pode decidir isso, efetivamente, é o Plenário.

Lamento divergir do Ministro Maurício Corrêa.

Creio que o Ministro Marco Aurélio tem razão.

A decisão, quanto à legitimidade da parte — a Câmara dos Deputados —, tem que ser tomada pelo Plenário.

VOTO (S/ Proposta de Remessa ao Pleno)

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Presidente): Vou também pedir vênia ao Sr. Ministro Relator, para acompanhar o voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, tendo em conta a disposição regimental sobre a matéria.

Cuida-se de *habeas corpus* que, certo ou errado, foi impetrado contra órgão da Câmara dos Deputados. Segundo nosso sistema, mandado de segurança ou *habeas corpus* contra ato da Câmara dos Deputados é sempre apreciado no Plenário. É certo que o ilustre Relator parece haver demonstrado no exame do merecimento do pedido, com toda procedência, que — extinta como está há anos a Comissão Parlamentar de Inquérito e havendo sido apresentada, posteriormente, denúncia com base no relatório da Comissão —, efetivamente a autoridade coatora seria o Juiz Federal, desde que a denúncia por este tenha sido recebida. Mas, diante de norma regimental, compreende-se que a competência, aqui, há de ser estabelecida pela figura do impetrado; constando a Câmara dos Deputados como um dos impetrados, deverá, realmente, o Plenário confirmar esse entendimento, ou não, exposto no despacho agravado.

EXTRATO DA ATA

HC 79.171-AgR/RJ — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Agravante: Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta (Advogado: Silvio Goldgewicht). Agravados: Câmara dos Deputados, Ministério Público Federal, Juiz Federal da 13ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro

Decisão: Por maioria, a Turma deliberou afetar ao Plenário o julgamento do agravo regimental, vencido o Senhor Ministro Relator que, desde logo, dele tomava conhecimento na Turma. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. Segunda Turma, 17-8-99.

Presidência do Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edinaldo de Holanda Borges.

Brasília, 17 de agosto de 1999 — Carlos Alberto Cantanhede, Coordenador.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Cuida-se de agravo regimental interposto contra a decisão pela qual, ao examinar o pedido de medida liminar, neguei trânsito ao *habeas corpus* no âmbito deste Tribunal, que visa anular *ab initio* o processo-crime a que responde o paciente; a decisão atacada tem o seguinte teor, *in verbis* (fl. 127):

“Trata-se de pedido de medida liminar em *habeas corpus* em que o impetrante afirma que o paciente está sofrendo coação ilegal por atos praticados: *a*) pela Câmara dos Deputados, por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela Resolução n. 46/93, destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários (Apenso n. 1 a 3); *b*) pelo Ministério Público Federal que atua perante a primeira instância da Justiça Federal no Rio de Janeiro, por ter oferecido denúncia contra o paciente e outros (fls. 2/58 do Apenso n. 1); e *c*) pela Juíza Federal da 13ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, por ter recebido a referida denúncia (fls. 66/68 do mesmo Apenso).

2. À evidência, o ato de coação emana unicamente do Juízo Federal da 13ª Vara do Rio de Janeiro, que, ao receber a denúncia, absorveu eventuais nulidades contidas nas peças instrutórias da Ação Penal n. 94.0040922-2, a que o paciente responde.

Em consequência, a competência para processar e julgar este pedido é do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

3. Ante o exposto, não conheço do pedido, declaro a incompetência do Supremo Tribunal Federal e determino a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para proceder como entender de direito, ficando prejudicado o pedido cautelar no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Regimento, artigo 21, § 1º).”

2. Segunda Turma, na Sessão de 17-8-99, deliberou afetar ao Plenário o julgamento deste *habeas corpus*.

3. Essa decisão veio a ser reconsiderada, em parte, apenas “para determinar, corrigindo erro material, que os autos sejam remetidos ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no Rio de Janeiro” (fl. 136).

4. Alega o agravante que “em exame preliminar, não podia o relator, em *habeas corpus*, por decisão singular, excluir do pólo passivo da causa autoridade ou ente

apontado como coator, cujas ações ou omissões estejam sujeitas a controle jurisdicional originário pelo Supremo Tribunal Federal, como é o caso da Câmara dos Deputados e das Comissões Parlamentares de Inquérito nela constituídas”.

5. Argumenta, ademais, que, pelo artigo 38 da Lei n. 8.038/90, a decisão monocrática só tem cabimento se o pedido for manifestamente intempestivo, incabível ou improcedente e, ainda, se contrariar, em questão predominantemente de direito, Súmula do Tribunal, por isso a exclusão de qualquer autoridade apontada como coatora apenas pode ocorrer por decisão do colégio, como preliminar ao exame do mérito.

6. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, manifesta-se pelo não-provimento do agravo por considerar que, “*sendo evidente a incompetência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o feito, pode o relator, em decisão monocrática, negar seguimento ao pedido de habeas corpus, conforme expressamente faculta o § 1º do art. 21 do Regimento Interno*” (fl. 139/141).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): A Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 30-6-93 pela Resolução n. 46/93, destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários, há muito já foi encerrada, não podendo, por isso, ser considerada como coatora. Ademais, é de se acrescentar que o relatório final dos trabalhos da CPI, contrariamente ao que entende o agravante, não contém, nem pode conter, qualquer ato de coação que possa ser amparado por *habeas corpus*, visto que não implica no cerceamento da liberdade de locomoção do paciente.

Como bem salienta o Ministério Público Federal no parecer de fls. 139/141, “*possíveis irregularidades ou ilegalidades, supostamente existentes no âmbito da Comissão, não contaminariam necessariamente a denúncia oferecida com base nos elementos do inquérito policial e outros constantes dos autos do processo.*”

2. Igualmente, o órgão do Ministério não pode ser apontado como coator para os efeitos de *habeas corpus*, visto que a denúncia por ele oferecida já foi recebida pelo Juízo Federal da 13ª Vara do Rio de Janeiro, o qual, assim, ***tornou-se a única autoridade que pode ser apontada como coatora por eventuais nulidades contidas nos autos do processo-crime***, o que inclui o relatório e os demais atos praticados pela CPI admitidos para a instrução e, ainda, a *denúncia*.

3. Embora esta Corte já tenha firmado o entendimento de que vícios porventura existentes no inquérito policial, ou em qualquer outro procedimento investigatório, não acarretam necessariamente a nulidade da ação penal, a hipótese é de se declarar a sua incompetência, em face da conclusão dos trabalhos da mencionada CPI em 19-5-94 (DCN, Seção I, de 2-9-94, Supl. n. 123) e do recebimento da denúncia, remetendo-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região/RJ, para proceder como entender de direito, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos termos dos próprios fundamentos da decisão agravada.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental e determino a baixa dos autos.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, também entendo que compete ao Relator examinar a problemática alusiva à autoridade coatora.

S. Exa. concluiu que a Comissão Parlamentar de Inquérito não seria, na espécie, a autoridade coatora, porque já estaria encerrada. O *habeas corpus* fez-se dirigido

contra relatório encaminhado, pelo Órgão político referido, ao Ministério Público, que, por sua vez, ofertou a denúncia que veio a ser recebida pelo juiz competente. Daí a conclusão a que chegou S. Exa. O deslocamento do processo da Turma para o Plenário decorreu da circunstância de ter-se o envolvimento, no *habeas corpus*, e, portanto, no agravo protocolizado, da própria Comissão Parlamentar de Inquérito.

Acompanho o Ministro Relator — Maurício Corrêa —, negando provimento ao regimental e consignando que S. Exa. agiu com acerto ao excluir, como autoridade coatora, como órgão coator, a Comissão Parlamentar de Inquérito, já que suplantada de há muito a fase em que atuara, não se podendo ver no encaminhamento de relatório ao Ministério Público, e já proposta a ação penal, ato de constrangimento por ela formalizado.

Nego provimento ao agravo.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 79.171-AgR/RJ — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Agravante: Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta (Advogado: Silvio Goldgewicht). Agravados: Câmara dos Deputados, Ministério Público Federal, e Juiz Federal da 13ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 1º de setembro de 1999 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 79.244 — DF

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Paciente: Francisco Lafaiete de Pádua Lopes — Impetrantes: José Gerardo Grossi e outro — Coatores: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito

I. CPI: *nemo tenetur se detegere*: direito ao silêncio.

Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais — e não maior que o dessas —, a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que têm sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados.

Não importa que, na CPI — que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar —, a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir a imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos.

Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão.

II. Habeas corpus prejudicado, uma vez observada a liminar na volta do paciente à CPI e já encerrados os trabalhos dessa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar prejudicada a impetração.

Brasília, 23 de fevereiro de 2000 — Marco Aurélio, Presidente — Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Esta a decisão concessiva da liminar, de 26-4-99:

“Às 17h35, os advogados José Gerardo Grossi e Luiz Guilherme Martins Vieira impetraram *habeas corpus* preventivo em favor de **Francisco Lafaiete de Pádua Lopes**, ameaçado de prisão pelo Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada no Senado Federal pelo Requerimento 127/99 (a chamada CPI do Sistema Financeiro): é que, tendo atendido à convocação e comparecido à reunião da CPI, o paciente entregara ao seu Presidente comunicação escrita de que, com base no art. 5º, LXIII, da Constituição, pelas razões nela expostas, exercia o seu direito de ‘permanecer calado’, negando-se a responder às perguntas que acaso lhe fossem feitas (fls. 6/12).

Pouco depois, às 18h34, os impetrantes ajuizaram nova petição, informando que a prisão fora efetivamente decretada e requerendo a concessão liminar de salvo conduto. É fato amplamente divulgado que a prisão se efetuou.

No texto que encaminhou ao Presidente da CPI, o nobre Senador Bello Parga, o paciente começa por afirmar a legitimidade da Comissão ‘para apurar os fatos que motivaram sua criação e, dentre eles as operações entre o Banco Central do Brasil e os Bancos Marka e Fonte Cindam, em janeiro último, as quais (...) foram regulares e legais’.

Alega, a propósito, o paciente que, de início, ‘vinha colaborando, plenamente, com as investigações em como entendia ser de seu dever’.

E prossegue:

‘8. Apresentou-se, em Brasília, à Comissão de Sindicância do Bacen, na sexta-feira dia 16 do corrente. A ela prestou depoimento. Prestou-o concomitantemente, à Polícia Federal, que mandou um delegado e um escrivão ao local. Respondeu, de coração aberto, sem nada objetar, todas as perguntas. Inclusive às perguntas de dois Procuradores da República que lá se encontravam e, conquanto não devessem, inquiriram diretamente o signatário.

9. Qual não foi a sua surpresa, entretanto, quando tomou conhecimento de que, enquanto depunha, desnecessariamente, pelas suas

costas, à sorrelfa, sua casa no Rio de Janeiro estava sendo revirada de alto a baixo, numa busca ao melhor estilo da ditadura, da qual, por certo, todos nos lembramos. Eram dez homens fortemente armados — tropa certamente julgada indispensável para enfrentar a chorosa mulher do signatário, única pessoa que ali se encontrava no momento do início da arbitrária diligência.’

Depois, entre críticas severas e indignadas à legalidade da própria diligência e ao modo como realizada, aduz, de interesse para o caso:

‘13. O centro da discussão sobre a ilegalidade é que, uma medida cautelar, de busca e apreensão, no processo penal brasileiro, não pode existir sozinha e autonomamente. Ela há de estar vinculada a um inquérito policial ou a uma ação penal. No caso, a ordem de busca foi requerida à Juíza com base num “procedimento investigatório” instaurado no âmbito do Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, por ato conjunto datado de 7 de abril de 1999, dos Procuradores *Bruno Acioli, Davy Lincoln, Artur Gueiros e Raquel Branquinho*.’

(...)

24. Dos documentos e objetos apreendidos em casa do signatário a mídia teve conhecimento imediato. Não de todos, mas daqueles que os Procuradores julgavam — e às vezes até ridiculamente — que seriam incriminadores. A eles o signatário, ou seus advogados, não tiveram acesso. São documentos de ontem? De um ano? De dez? De uma vida inteira? Sequer foi feito um auto de apreensão, sob a pífia alegação do ‘adiantado da hora’ (18:15 hs sic). O signatário ignora o que foi apreendido e, confessa, não está disposto a se submeter a uma devassa, porque ela é ilegal e inconstitucional. Nas devassas, o devassado ‘sempre se faz suspeito’.

O signatário não comparece a esta CPI como testemunha. Está acusado. Publicamente. Em inquérito policial. Em ‘procedimento’ do MP. E nesta CPI, onde, inclusive, já se pediu — e espera ele que se defira — a quebra de seu sigilo bancário e outros possíveis, com óbvia observação dos princípios legais.

Por todas essas razões, reiterando o respeito que devota a essa d. Comissão Parlamentar de Inquérito, mas seguindo a orientação de seus patronos, o signatário, invocando a norma inculpada no art. 5º, LXIII da Constituição Federal, exercita o seu direito ‘de permanecer calado’, negando-se com escusas, a responder as perguntas que acaso lhe forem feitas.”

Decido.

A Constituição explicitou dispor a comissão parlamentar de inquérito dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, entre os quais avulta de importância o de intimar, fazer comparecer, se for o caso, e tomar o depoimento de qualquer pessoa sobre o fato determinado a cuja apuração se destinar: ‘*the power to send for persons*’.

Mas, se o poder que detém a CPI é o das autoridades judiciais — e não maior que o dessas —, segue-se que a ela se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis ao poder instrutório dos juízes.

Entre tais restrições, duas geram delicados pontos de tensão com a obrigação de falar a verdade: o **dever do sigilo**, a que esteja sujeita por lei a testemunha, e a garantia constitucional contra a auto-incriminação — *nemo*

tenetur se detegere — que tem sua manifestação mais eloqüente no **direito ao silêncio**, invocado no caso pelo paciente.

“Trata-se” — assinalou o Presidente do Tribunal, o em. Ministro Celso de Mello (HC 77.704, 31-7-98, desp. liminar, *DJ* de 19-8-98) — “de direito público subjetivo, revestido de expressiva significação político-jurídica, que impõe limites bem definidos à própria atividade persecutória exercida pelo Estado. Essa prerrogativa jurídica, na realidade, institui um círculo de imunidade que confere, tanto ao indiciado quanto ao próprio acusado, proteção efetiva contra a ação eventualmente arbitrária do poder estatal e de seus agentes oficiais.

O interrogatório judicial, para ser validamente efetivado, deve ser precedido da regular cientificação dirigida ao réu de que este tem o direito de permanecer em silêncio, não estando obrigado a responder às perguntas que lhe forem formuladas e nem podendo resultar-lhe, do exercício legítimo dessa prerrogativa, qualquer restrição de ordem jurídica no plano da persecução penal contra ele instaurada.

O privilégio contra a auto-incriminação traduz direito público subjetivo, de estatura constitucional, assegurado a qualquer indiciado ou imputado pelo art. 5º, inciso LXIII, da nossa Carta Política. Convém enfatizar, neste ponto, que, “Embora aludindo ao preso, a interpretação da regra constitucional deve ser no sentido de que a garantia abrange toda e qualquer pessoa, pois, diante da presunção de inocência, que também constitui garantia fundamental do cidadão (...), a prova da culpabilidade incumbe exclusivamente à acusação” (**Antônio Magalhães Gomes Filho**, “Direito à Prova no Processo Penal”, p. 113, item n. 7, 1997, RT ...).”

Nos processos judiciais, o Supremo Tribunal tem sido particularmente rigoroso na salvaguarda do direito do réu ou do indiciado a permanecer calado ou recusar-se a fornecer, de qualquer modo, prova que o possa incriminar (v.g., HC 77.135, Galvão, 8-9-98; HC 75.527, Moreira, 17-6-97; HC 68.929, Celso, 22-10-91, *RTJ* 149/494; RE 199.570, M. Aurélio; HC 78.708, 9-3-99).

A incidência da garantia contra a auto-incriminação nas investigações de CPI, em linha de princípio, é irrecusável (v.g., Nelson S. Sampaio, *Inquérito Parlamentar*, FGV, 1964, pp. 47 e 58).

Afirmou-o a Suprema Corte americana em diversas decisões tomadas ao tempo da histeria “macartista” (v.g., *Quinn v. USA*, 349 U.S. 155 (1955); *Emspak v. USA*, 349 U.S. 190 (1955)).

No Brasil, de sua vez, o Supremo Tribunal já enfrentou o problema e igualmente assentou a pertinência ao inquérito parlamentar de um corolário da garantia contra a auto-incriminação, qual seja, a impunibilidade da declaração mendaz do acusado.

Então Presidente da Casa, deferi liminar para relaxar a prisão em flagrante por falso testemunho de um depoente perante a CPI da Ecad e ponderei:

“Plausível a fundamentação do pedido, em particular, a alegação de que — embora depondo como testemunha, após prestar juramento — não comete falso testemunho quem teria faltado à verdade sobre fato que o poderia incriminar, como parece ser a hipótese: incide aí o princípio *nemo tenetur se detegere*, explicitamente consagrado na Constituição (art. 5º, LXIII) e corolário, de resto, de garantia do devido processo legal.”

O Plenário confirmou a liminar e concedeu definitivamente a ordem — HC 73.035, Pleno, 13-11-96, Carlos Velloso, *RTJ* 163/626, consignando-se na ementa:

“I – Não configura o crime de falso testemunho quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la.”

Da pretensão de furtar-se à intimação para prestar depoimento cuidara, ao contrário, o Tribunal no HC 71.231, em que a impetração se fundava no dever de sigilo profissional a que jungido o paciente, advogado de terceiro a quem se atribuía a prática de fatos criminosos.

Por unanimidade, o Plenário indeferiu a ordem, entendendo que, do sigilo profissional do advogado, lhe advinha o direito de recusar-se a responder a perguntas sobre fato por ele coberto, mas não de, intimado, recusar-se ao comparecimento à comissão e a prestar-lhe depoimento sobre tudo o mais. Na ementa se lê — RHC 71.231, 5-5-94, Velloso, *DJ* 31-10-96:

“III. – A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Código Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos, os que se excederem, ao crime de abuso de autoridade.”

Na complementação do seu voto, o Relator em. Ministro Carlos Velloso, informou ao Tribunal que, na mesma data, concedera liminar a outro pedido (HC 71.461) e expedira salvo-conduto ao paciente para que não fosse preso ao calar sobre o que dissesse respeito ao exercício da sua profissão.

Esse, o precedente mais adequado à espécie.

A dificuldade na aplicação à CPI das normas regentes da instrução processual é a identificação de quem, na investigação parlamentar, há de ser tratado como acusado, com as garantias daí decorrentes.

O paciente — na comunicação escrita de suas razões para silenciar — demonstrou satisfatoriamente — à luz de fatos que, de resto, são notórios — as razões pelas quais se considera na condição de acusado à vista dos procedimentos de investigação criminal em curso na Polícia Federal e no Ministério Público.

Não importa que, na CPI — que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar —, a rigor, não haja acusados. A garantia contra a auto-incriminação não tem limites espaciais nem procedimentais: estende-se a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possam advir subsídios à imputação ao declarante da prática de crime.

De outro lado, contudo, o objeto da CPI não se adstringe, à primeira vista, aos fatos por ele próprio referidos — “as operações entre o Banco Central do Brasil e os Bancos Marka e Fonte Cindam” — que, como noticiado, seriam o alvo de tais procedimentos investigatórios: a teor da intimação (fl. 5), destina-se a CPI “a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional”.

E o paciente, ninguém o desconhece, ocupou, no último quinquênio, importantes diretorias do Banco Central, antes da sua interinidade e abortada confirmação na sua presidência: não é desarrazoado supor, assim, que — além dos fatos referidos, em relação aos quais tem sido objeto de suspeitas — tenha o que declarar à comissão parlamentar de inquérito.

No entanto, sua recusa — nos termos em que explicitado na comunicação escrita que instrui a inicial — é indiscriminada: compreende, sem ressalva, “as perguntas que acaso lhe forem feitas”. Ou seja, todas.

Nesses termos, não lhe posso deferir a ordem liminar, individual e unilateralmente, contrapondo-me à orientação unânime do Plenário do Tribunal no caso assimilável.

O que — é óbvio — não impede nem prejudica (se acaso ocorrida) a concessão de fiança pela autoridade policial ou, se negada essa, a da liberdade provisória, nos termos do art. 310, parágrafo único do Código de Processo Penal, pelo Juiz competente.

Mas, na trilha dos mesmos precedentes (HC 71.231 e HC 71.461, liminar, *DJ* de 9-5-94), é possível de logo — para a eventualidade de nova convocação de comparecimento à CPI — assegurar-lhe o exercício do direito ao silêncio, a respeito de tudo quanto entende que o possa incriminar.

Por isso, defiro em parte a liminar para que, retornando à CPI e prestando-lhe depoimento sobre os fatos compreendidos no objeto de sua criação, não seja o paciente preso ou ameaçado de prisão pela recusa de responder a perguntas cujas respostas entenda que possam incriminá-lo.

No ponto, não cabe traçar fronteiras rígidas à invocação do direito ao silêncio, mas sim recordar o acórdão lavrado por Warren em *Emspack vs. Estados Unidos* (*in A.D. Weinberger, Liberdade e Garantias*, trad., Forense, 1965, p. 62), quando se assentou que o direito ao silêncio “seria de pouca valia se a testemunha que o invocasse ficasse obrigada a desvendar com precisão os riscos que tem”.

Nesses termos, defiro em parte a liminar, que se comunicará ao nobre e ilustre Senador Bello Parga, Presidente da CPI, solicitando informações.”

Dois dias depois, em 28-4-99, deferi a extensão da liminar requerida em favor de Sérgio Luiz de Bragança, ex-sócio do primeiro impetrante na empresa **Macrométrica** e intimado a depor pela mesma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Prestou informações o Vice-Presidente da CPI, o Senador José Roberto Arruda, nas quais se lê:

“No dia designado para o seu depoimento, o Sr. Francisco Lafaiete de Pádua Lopes compareceu perante o Plenário desta CPI, inclusive acompanhado por seus advogados, oportunidade na qual recusou-se a assinar o Termo de Compromisso que lhe foi apresentado por esta Presidência, negando-se, ainda, a prestar qualquer depoimento, para tanto valendo-se da garantia inculpada no inciso LXII do art. 5º da Constituição Federal, sob a alegação de que tal escólio constitucional lhe garantiria o direito de permanecer calado, conforme exposição feita em petição subscrita pelo Sr. Francisco Lopes em conjunto com seus patronos — doc. anexo.

Ocorre que o inciso constitucional acima referido não tem a sua aplicação, no caso em tela, revestida do espectro de amplitude que lhe quis conferir o Sr. Francisco Lopes quando compareceu a esta CPI. Com efeito, o Sr. Francisco Lopes não foi chamado à presença desta CPI sobre a adjetivação de *acusado* e nem muito menos adentrou às dependências do Plenário com o *preso*, mas sim como simples testemunha.

Diante destes fatos, o que se verificou foi o mais absoluto desrespeito à Administração da Justiça, representada neste episódio por esta Comissão Parlamentar de Inquérito, no momento em que o Sr. Francisco Lopes recusou-se a assinar o termo de compromisso que lhe foi apresentado, e, ainda, de prestar

quaisquer esclarecimentos, *mesmo sem assinar* o referido Termo, apenas alegando que sentia-se trazido à presença desta CPI como indiciado.

Ora, a impressão vazada pelo Sr. Francisco Lopes, a par de eminentemente subjetiva, discrepa da realidade, isto porque as CPI's não detém qualquer poder de indiciamento. Sendo assim, as escusas apresentadas pelo Sr. Francisco Lopes não se revestem da seriedade necessária para descaracterizar um fato óbvio, qual seja, a infração direta à regra inserta no art. 206 do Código de Processo Penal (de aplicação subsidiária por força do art. 153 do Regimento Interno do Senado Federal) onde se estatui que "A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor".

De se notar que em petição endereçada à Presidência desta CPI, o Sr. Francisco Lopes ressalta, no item 26, que encontra-se acusado publicamente em inquérito policial, via procedimento deflagrado pelo Ministério Público. No entanto, esqueceu-se de notar que as atuações desenvolvidas por esta CPI — atuação naturalmente investigativa, no bojo do que assegura o parágrafo terceiro do art. 54 da CF/88 — não se pode confundir com as diligências levadas a cabo pelo Ministério Público Federal, todas legais, é bom que se ressalte, porque praticadas nas precisas fronteiras de um procedimento judicial.

Com efeito, a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Mc Grain vs. Daugherty*, em 1927, disse, com justeza, que na atual prática legislativa o poder de colher seguras informações por meio de depoimentos e documentos, compulsoriamente conseguidos, para o fim de poder o Legislativo exercer sua função avisada e efetivamente, tem sido considerado atributo do poder de legislar.

O Poder Legislativo pode, com efeito, apreender certa situação, de fato a ser regulada por lei. Entretanto, fatos existem que somente por meio de investigação mais ampla podem ser compreendidos na sua justa medida, influência e repercussão.

Portanto, não excedeu esta Comissão Parlamentar de Inquérito nem uma só linha da sua fronteira de competência, traçada pela Lei Maior e pelo Regimento Interno do Senado Federal, em seus arts. 145 *usque* 153, ao deliberar a oitiva do Sr. Francisco Lopes sobre fatos e circunstâncias diretamente vinculados com fato determinado do roteiro de investigações aprovado quando da constituição desta CPI.

Com efeito, qualquer outro entendimento redundaria em uma vertente hermenêutica extremamente perigosa e contrária aos reais interesses de um moderno Estado de Direito, na medida que conduziria a uma indesejável paralisação da eficiência e da efetividade das Comissões Parlamentares de Inquérito." E adiante:

"Outrossim e em respeito ao insigne teor da v. decisão exarada por Vossa Excelência nos autos do presente processo, informamos que esta Comissão Parlamentar de Inquérito fez acrescentar ao teor do Termo de Compromisso a ser subscrito pelos depoentes a advertência de que não se encontram eles obrigados a depor sobre fatos que julguem possam incriminá-los, mencionando expressamente a regra garantidora inserta no inciso LXIII do art. 5º da Constituição Federal."

Opinou o em. Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, nestes termos:

"Cuida-se de *habeas-corpus*, com pedido de liminar, impetrado pelos advogados José Gerardo Grossi e Luis Guilherme Martins Vieira em favor de Francisco Lafaiete de Pádua Lopes objetivando garantir ao paciente o direito de "permanecer calado" perante a CPI, criada pelo Requerimento n. 127-99-SF,

chamada “CPI do sistema financeiro”, sem que de sua conduta possa resultar a decretação de sua prisão, fl. 2/4 e 24/26.

A liminar requerida foi deferida, em parte, por Vossa Excelência em decisão de fl. 16/22, para que “retornando à CPI e prestando-lhe depoimento sobre os fatos compreendidos no objeto de sua criação, não seja o paciente preso ou ameaçado de prisão pela recusa de responder a perguntas cujas respostas entenda possam incriminá-lo”.

Por sua vez, o Sr. Sérgio Luiz de Bragança requereu a extensão dos efeitos da medida liminar deferida a fl. 16/22, “a fim de que o requerente, mesmo compromissado, não venha a ser preso, nem ameaçado de sê-lo, por se recusar a responder às perguntas que porventura entenda que lhe possam auto-incriminar”, fl. 41/43.

Em razão do estreito relacionamento dos fatos articulados em ambos os pedidos, vossa Excelência, reportando-se aos fundamentos da decisão anterior, deferiu a extensão pleiteada, fl. 55/56.

O Nobre Senador José Roberto Arruda, no exercício da Presidência da aludida CPI, prestou as informações requeridas ressaltando que “em respeito ao insigne teor da v. decisão exarada por Vossa Excelência nos autos do presente processo, informamos que esta comissão Parlamentar de Inquérito fez acrescentar ao teor do Termo de Compromisso a ser subscrito pelos depoentes a advertência que não se encontram eles obrigados a depor sobre fatos que julguem possam incriminá-los, mencionando expressamente a regra garantidora inserta no inciso LXIII do art. 5º da Constituição Federal”, fl. 71/75.

De fato, posteriormente ao deferimento das medidas liminares, a chamada CPI do sistema financeiro procedeu à inquirição dos Senhores Sérgio Luiz de Bragança e Francisco Lopes, ora impetrantes, respectivamente nos dias 29-4-99 e 17-8-99.

Em ambos os depoimentos, compromissados na forma do art. 203 do Código de Processo Penal, constou a ressalva de que os impetrantes não estavam compelidos a depor sobre fatos cujas respostas poderiam incriminá-los, nos termos do art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal.

Como Vossa Excelência bem destacou na decisão que deferiu, parcialmente, a medida cautelar requerida pelo primeiro impetrante, o Supremo Tribunal Federal tem estado atento à proteção do direito do réu ou do indiciado de permanecer calado em face do princípio *nemo tenetur se detegere*, explicitamente consagrado na atual Constituição Federal (art. 5º, LXIII).

Devo lembrar ainda, a propósito do tema, a famosa decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América no *Miranda case*, na qual se inspirou o dispositivo da Constituição Brasileira, segundo a qual tal direito de permanecer calado assegura a não auto-acusação (“*nemo tenetur seipsum accusare*”), uma vez que qualquer declaração feita durante as investigações pelo suspeito poderá ser usada contra ele no processo (*Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436, 444, 478, 479, 86 S.Ct. 1602, 1612, 1630, 16 L.Ed.2d 694).

É de se reconhecer que tal princípio incide, de igual modo, nas investigações conduzidas pelas comissões parlamentares de inquérito, uma vez que o privilégio contra a auto-incriminação é assegurado a qualquer indiciado ou imputado, nos exatos termos da norma constitucional em referência. O direito de permanecer em silêncio estende-se a qualquer indagação por parte de autoridade pública investida de poder investigatório.

Muito embora se torne difícil identificar quem, no inquérito parlamentar, deva ser tratado como acusado, *in casu* os impetrantes demonstraram de modo evidente não possuírem qualidade de simples testemunhas, porquanto estão sendo investigados em procedimento próprio que tem curso na cidade do Rio de Janeiro, pelos mesmos motivos que deram ensejo à instalação da CPI.

Por outro lado, cabe ressaltar que, de acordo com orientação unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal (RHC 71.231 — Rel. Ministro *Carlos Velloso*, DJ 31-10-96), não assiste direito aos impetrantes de se recusarem a responder a todas as perguntas que lhes forem feitas, ou mesmo, negarem-se a comparecer, quando intimados, para prestar depoimento.

Assim, o direito de permanecer calado deve guardar equivalência com o direito dos pacientes de não responderem a perguntas cujas repostas possam lhes resultar em auto-incriminação.

Ante o exposto, opina o Ministério Público Federal pelo deferimento, em parte, do *habeas corpus* para que os pacientes, caso reconvocados para depor na CPI, não sejam presos ou ameaçados de prisão pela recusa de responderem a perguntas cujas repostas entendam possam incriminá-los.”

Em 16-8-99, despachei:

“Impetrantes do HC 79.244 — requerido em favor de Francisco Lafaiete de Pádua Lopes e no qual deferi parcialmente a liminar requerida —, voltam aos autos os ilustres advogados Luís Guilherme Martins Vieira e José Gerardo Grossi a pedir novo deferimento da medida cautelar, nos termos em que originalmente pleiteada.

(...)

Na presente petição — à vista do noticiário de que o paciente seria reconvocato para depor amanhã na mesma CPI —, aduzem os requerentes que **“Agora, já não subsiste aquela dificuldade, referida por Vossa Excelência no fundamentado despacho em que concedeu medida liminar no presente *writ*, consistente em identificar “quem, na investigação parlamentar, há de ser tratado como acusado, com as garantias daí decorrentes”.**

“Caiu a máscara do eufemismo ‘testemunha’ com que se quis qualificar o paciente”.

A respaldar a assertiva, recordam o noticiário da imprensa nos dias seguintes ao primeiro comparecimento e à prisão em flagrante do paciente em 26 de abril último, dando conta da reação de diversos Senadores à sua recusa de depor, e relacionam os numerosos processos judiciais e administrativos em que hoje figura o ex-dirigente do Banco Central como réu ou indiciado.

À base desses elementos, o pedido final:

“É portanto, a presente para requerer a Vossa Excelência se digne, diante dos novos fatos, conceder nova medida liminar, desta feita, nos termos em que foi primitivamente pedida na inicial, para que o paciente, mesmo comparecendo embora à sessão da CPI, possa, *querendo*, sem ser ameaçado, coagido e preso, recusar-se a responder a todas as perguntas que lhe forem feitas, exercendo o tradicional, secular e constitucional direito ao silêncio”.

Nada tenho, porém, que aditar ou retificar na decisão liminar primitiva, a qual, por seus próprios fundamentos, alcança o novo comparecimento a que convocado o paciente, de modo a que **“retornando à CPI e prestando-lhe depoimento sobre os fatos compreendidos no objetivo de sua criação, não seja**

(...) preso ou ameaçado de prisão pela recusa de responder a perguntas cujas respostas entenda possam incriminá-lo”.

Os fatos agora documentados e trazidos aos autos reforçam — não há negar — a alegação, já de início satisfatoriamente demonstrada de que, no âmbito das investigações em curso na CPI, situam-se fatos nos quais a responsabilidade administrativa, civil ou penal do paciente é objeto de suspeita, quando não de outros procedimentos em curso na esfera administrativa como na órbita judicial.

Não obstante, extrair daí a afirmação antecipada do direito do paciente a não responder nenhuma das perguntas que lhe sejam feitas, equivaleria a declará-lo isento do dever de atendimento à intimação do órgão parlamentar, o que, como visto, o precedente adequado do Tribunal não autoriza.

De resto, como assinalado na decisão primitiva, o currículo do paciente — ocupante por mais de um lustro de funções de direção do Banco Central — não permite tachar *a priori* de artificiosa a hipótese de que lhe possam ser dirigidas indagações pertinentes ao objeto da CPI, mas alheias às acusações e suspeitas de que tem sido alvo.

Apenas para evitar dúvidas quanto à subsistência da liminar, nos termos em que inicialmente concedida, comunique-se o teor da presente decisão ao Senhor Presidente da Comissão de Inquérito.”

À vista do noticiário da imprensa, solicitei informações ao Senhor Presidente do Senado Federal, que me respondeu com este ofício:

“Em resposta ao Ofício n. 96/R, datado de 10 de fevereiro do corrente ano, informo a V. Exa. que os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada, no Senado Federal, pelo Requerimento n. 127, de 1999, “*destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional*”, foram concluídos no dia 25 de novembro de 1999, e que o relatório Final foi publicado no *Diário do Senado Federal*, Suplemento ao n. 201, em 15 de dezembro de 1999, em anexo.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Deixo claro que não hesitaria, nos termos antecipados pela decisão liminar, reforçada a motivação desta pelo parecer do il. Chefe do Ministério Público, em deferir a ordem para assegurar aos impetrantes — sem prejuízo do dever de comparecimento à CPI — o direito a silenciar sobre tudo que, a seu juízo, pudesse ser utilizado para incriminá-los.

Ao contrário do que pretendem as informações, a oponibilidade à CPI do *nemo tenetur se detegere* é ponto incontroverso na doutrina e na jurisprudência, no Brasil ou alhures: não faltará oportunidade para demonstrá-lo.

Entretanto, o encerramento de seus trabalhos e a dissolução da CPI — aliados ao fato de se haver respeitado a liminar quando do depoimento dos impetrantes — implicaram a perda do objeto do pedido.

Em hipótese similar, assim decidimos ao julgar prejudicado o mandado de segurança requerido para obstar busca e apreensão determinada por CPI que, ao tempo do julgamento, já encerrara os seus trabalhos (MS 21.872, Néri, 18-9-95).

Julgo prejudicado o *habeas corpus*: é o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 79.244/DF — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Paciente: Francisco Lafaiete de Pádua Lopes. Impetrantes: José Gerardo Grossi e outro. Coatores: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito

Decisão: O Tribunal, por votação unânime, julgou *prejudicada* a impetração. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Ministro Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente).

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 23 de fevereiro de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 79.441 — DF

Relator: O Sr. Ministro Octavio Gallotti

Paciente e impetrante: Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário

Comissão Parlamentar de Inquérito.

Não se mostra admissível para investigação pertinente às atribuições do Poder Judiciário, relativas a procedimento judicial compreendido na sua atividade-fim (processo de inventário). Art. 1º da Constituição e art. 146, b, do Regimento Interno do Senado Federal.

Pedido de *habeas corpus* deferido, para que não seja o magistrado submetido à obrigação de prestar depoimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir o pedido de *habeas corpus*.

Brasília, 24 de novembro de 1999 — Carlos Velloso, Presidente — Octavio Gallotti, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Cuida-se de *habeas corpus* requerido por Desembargador do Distrito Federal, contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, que o convocou a prestar depoimento em virtude de acusações divulgadas pela imprensa, no sentido de haver ele contribuído, quando Juiz de Vara de Orfãos e Sucessões, para a dilapidação de heranças.

Expressa, contudo, o paciente, a pretensão de não comparecer à diligência, “pois a convocação é ilegal e não atende às formalidades legais, no que tange às prerrogativas de magistrado” (fl. 3).

Defende a sua atuação no inventário, de cujos autos bastaria a leitura, pelos membros da Comissão, para deixar evidenciada a lisura do seu comportamento, aduzindo, mais, a petição inicial:

“Por outro lado, se os processos são resolvidos com o exercício da jurisdição, atribuição do Judiciário, outro poder não pode e nem deve se intrometer na avaliação da atividade do juiz. Seus atos são recorríveis para instâncias ou graus superiores do mesmo Poder, que podem derogá-los sem prejuízo da independência jurídica do magistrado inferior, não se admitindo a intromissão do Legislativo ou do Executivo na prestação jurisdicional.

Assim, a convocação do paciente para prestar esclarecimentos à CPI sobre sua atividade jurisdicional naqueles inventários, afronta o princípio da separação dos poderes e a independência funcional do magistrado (CF, art. 2º). E o juiz, mesmo na jurisdição censória dos órgãos disciplinares da magistratura, “não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir”, como determina o art. 41 da Loman. E com tantas garantias dentre outras, não é aceitável que se obrigue o paciente a dar explicações sobre suas decisões e sentenças, em ambiente político, em que há divergências e exibicionismos, onde nem sempre se prima pela cortesia que se deve a uma autoridade de outro poder.” (Fl. 4)

(...)

“E a incompatibilidade entre a condição de juiz e de testemunha, no caso, é tão evidente que há norma que impede aquele de acumular as duas funções, declarando o impedimento do magistrado, de conformidade do disposto no CPC, § 2º, III, do art. 405.” (Fl. 6)

(...)

“Sendo o paciente magistrado de segundo grau, sindicância, investigação ou inquérito contra ele só poderão ser instaurados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ou, no caso de crime, pelo Superior Tribunal de Justiça, que é competente para processá-lo e julgá-lo por força do disposto no art. 105, I, *a*, da Constituição Federal.” (Fl. 7)

Alegando, ainda, desrespeito às prerrogativas inscritas no art. 221 do Código de Processo Penal e no art. 411, IX, do Código de Processo Civil, culmina em postular “a concessão da ordem, a fim de que não se submeta o paciente a prestar depoimento perante a Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário” (fl. 10).

Requerimento de medida liminar foi deferido, nos termos da decisão que, à fl. 79, proferi:

“Opõe-se o impetrante, Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, à sua convocação para prestar depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Senado Federal para “apurar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncias concretas, a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, tribunais regionais e tribunais de justiça”.

Prende-se a investigação à atuação do impetrante quando no exercício da judicatura de primeiro grau (Vara de Órfãos e Sucessões da Comarca de Brasília).

Em se cuidando de perquirição acerca de decisões judiciais (não apenas de atos administrativos), cresce em relevo a fundamentação jurídica do pedido, ao invocar o princípio da separação e da independência dos Poderes (art. 2º da Constituição).

Desse princípio, é corolário a norma constante do próprio Regimento Interno do Senado Federal (art. 146, letra *b*), segundo a qual não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matérias pertinentes às atribuições do Poder Judiciário.

Presente encontra-se, também, o requisito do perigo da demora, consistente na ineficácia da ordem que venha a ser porventura concedida, caso não haja sido precedida da expedição da almejada medida liminar.

Defiro-a, portanto, para suspender, até decisão final do presente *habeas corpus*, os efeitos do ato impugnado.” (Fl. 79)

Principiam as informações do ilustre Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por argüir não haver o impetrante anexado “qualquer prova do alegado constrangimento” (fl. 85), havendo sido a “presença do Magistrado **previamente acertada** entre a assessoria do Senado e o *staff* do próprio impetrante na pessoa do Dr. Alexandre” (fl. 86), independentemente de intimação.

No mérito reafirma a nobre autoridade impetrada que a Comissão “tem examinado tão-somente atos administrativos praticados no âmbito do Poder Judiciário, não havendo, portanto, razão para se cogitar de que teria tratado de **questões de mérito judicial**” (fl. 87), acrescentando, entretanto:

“De outra parte, há que se considerar que a competência fiscalizatória do Congresso Nacional, aliada às atribuições legislativas de suas Casas, abrangem o conhecimento amplíssimo de todas as mazelas nacionais, inclusive aquelas que tocam ao Poder Judiciário, não sendo por outra razão que a Constituição, no inciso V do art. 58, consagra a prerrogativa de as Comissões Parlamentares determinarem o depoimento de *qualquer* autoridade ou cidadão, podendo, inclusive, convocar, se entender necessária, a presença de Ministros de Estado.

Nesse contexto, a CPI, após tomar conhecimento por intermédio da mídia e dos interessados do ocorrido com a herança de Washington Luiz Nominato, mediante extensa e contínua exposição, que aliás já remonta a anos, entendeu por bem propiciar a oportunidade para que o Paciente se manifestasse, afastando as invectivas contra si levantadas.

As irregularidades administrativas encontradas no inventário em tela são de tal monta que geraram dois inquéritos policiais, além de haver sido criado uma função pública *ad hoc*, nomeando-se um assim chamado ‘Interventor Judicial’, desconhecido na legislação.” (Fl. 87/8)

Referem-se as informações às “incongruências” e “irregularidades administrativas” encontradas no inventário em questão, para depois esclarecer:

“De conseguinte, providenciou-se a oitiva de diversas pessoas que de alguma forma pudessem esclarecer se de fato teria havido a alegada e vultosa dilapidação da herança deixada ao menor Luiz Gustavo Silveira Nominato, da qual existem indícios importantes e fartos.

Com tal finalidade, esta Comissão deliberou *convidar o Impetrante* a prestar depoimento que propiciasse não apenas o deslinde de questões fáticas atinentes ao inventário, mas, principalmente, a *criação do ensejo para ele que pudesse se defender de todos que o teriam sórdida e injustamente acusado ao longo de vários anos*, sendo de se lamentar que o Paciente tenha perdido tão preciosa oportunidade de demonstrar seu ponto de vista perante a nação e cabalmente comprovar que tais alegações carecem por inteiro de substância.

Há que se salientar, outrossim, que em momento algum se cuidou, nesta Comissão, de qualquer análise dos *atos judiciais* praticados no curso do inventário mencionado, os quais apenas foram referidos incidentalmente. *Tratou-se, isto*

sim, de atos pretensamente ilícitos que teriam sido praticados quer pelo inventariante, quer pelos ex-sócios do de cujus, ou, ainda, por advogado do menor, os quais teriam se aproveitado da situação para promoverem seu próprio enriquecimento.” (Fl. 90)

Requeru-se, afinal, “**a extinção do feito sem análise de mérito, por absoluta ausência de interesse jurídico na prestação jurisdicional** ou, acaso ultrapassada a prejudicial apontada, a denegação da ordem.” (Fl. 91)

Às fls. 264/86, manifestou-se pelo conhecimento e pela concessão parcial da ordem o ilustre Subprocurador-Geral da República **Wagner Natal Batista**, com aprovação do eminente Vice-Procurador-Geral **Haroldo Ferraz da Nóbrega**, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República:

“Trata-se de pedido de *habeas corpus* impetrado pelo vice-presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, desembargador Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên para se eximir de depor na CPI do Judiciário, no dia 10 de agosto de 1999, conforme convite a ele dirigido pelo Senador Ramez Tebet, por ofício datado de 04/08/99 e nem posteriormente, pretendendo, ainda, que seja excluído das investigações.

Alega o impetrante que a convocação seria ilegal, por desatender as formalidades legais, no que tange às suas prerrogativas e que sendo os atos que se pretende apurar havidos no exercício da função judicante, descabe ao Poder Legislativo intrometer-se na atividade do Poder Judiciário, sem quebra da normalidade constitucional, em face de independência dos Poderes. Além disso, mesmo que se pretendesse apurar desvios comportamentais, inexistentes, consistentes em infrações penais ou disciplinares, não teria a CPI competência para tanto, vez que reservam as leis ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal poderes para punir penalmente e administrativamente desembargador.

Foi concedida liminar suspendendo o depoimento do magistrado marcado pela CPI.

Preliminarmente

Lê-se no *Jornal do Senado*, do dia 1º de Setembro de 1999, às págs. 9, a seguinte matéria:

“CPIs vão levar ao Congresso restrições impostas pelo STF.

Presidentes das duas comissões querem discutir restrições à investigação parlamentar com Antônio Carlos Magalhães e Michel Temer.

Depois de ouvir no final da tarde de ontem a opinião da assessoria jurídica, a CPI do Sistema Financeiro decidiu que os problemas provocados pelas recentes decisões do Supremo Tribunal Federal devem ser levados aos presidentes do Senado e da Câmara, senador Antônio Carlos Magalhães e deputado Michel Temer.

Por proposta do senador Pedro Simon (PMDB-RS), ficou acertado que o presidente da CPI, senador Bello Parga (PFL-MA), irá com o senador Ramez Tebet (PMDB-MS), presidente da CPI do Judiciário, aos presidentes das duas Casas do Congresso Nacional para expor a situação:

– Ficou muito claro que as decisões do STF são muito sérias e afetam profundamente o funcionamento de qualquer comissão parlamentar de inquérito e o assunto tem de ser tratado pelo Congresso — afirmou à imprensa o senador Pedro Simon.

O senador Bello Parga tem pensamento idêntico:

– As decisões provocam uma crise institucional. O Supremo está interferindo nas atribuições constitucionais das Cpis. Os presidentes Antônio Carlos e Michel Temer vão decidir se é preciso mudar a legislação, para fixar claramente os poderes das capes, ou se pode haver uma solução política para o problema — disse o senador.

Há cerca de 10 dias, o plenário do STF decidiu que a CPI do Sistema Financeiro não poderia ter determinado a indisponibilidade de bens e a busca e apreensão de documentos nas empresas do ex-banqueiro Salvatore Alberto Cacciola (Banco Marka). O plenário do Supremo ainda não julgou o mérito de outros nove mandados de segurança impetrados por pessoas investigadas pela CPI, a maioria questionando a quebra de sigilo bancário, telefônico e fiscal determinada pela CPI (os investigados obtiveram liminar contra a quebra dos sigilos).

Vê-se que defendem os senhores congressistas que o art. 2º da Carta Magna ao dispor que são *poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*, impedem ao Poder Judiciário examinar a regularidade de atos do Poder Legislativo. Conseqüentemente, negam os Senadores a possibilidade ao Supremo Tribunal Federal de examinar e decidir acerca do alcance constitucional da regras referentes ao Congresso Nacional.

Tal matéria é pacífica no STF, a quem compete precipuamente a guarda da Constituição, o que leva ao Ministério Público Federal a se manifestar pelo conhecimento do pedido, afastada a preliminar.

No mérito

A Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada pelo Senado Federal destinando-se a apurar, no prazo de 120 dias, fatos de conhecimento do Congresso Nacional e outros divulgados pela imprensa contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, regionais e de tribunais de justiça” e no particular, deseja investigar indícios de irregularidades supostamente cometidas no inventário da herança do menor Luis Augusto Nominato, ação presidida pelo impetrante quando juiz da Vara de Órfãos e Sucessões de Brasília.

Informou o impetrado:

“Nesse contexto, a CPI, após tomar conhecimento por intermédio da mídia e dos interessados do ocorrido com a herança de Washington Luiz Nominato, mediante extensa e contínua exposição, que, aliás, já remonta a anos, entendeu por bem propiciar a oportunidade para que o Paciente se manifestasse, afastando as invectivas contra si levantadas.

As irregularidades administrativas encontradas no inventário em tela são de tal monta que geraram dois inquéritos policiais, além de haver sido criado uma função pública *ad hoc*, nomeando-se um assim chamado “Interventor Judicial”, desconhecido na legislação.

Muitas são as incongruências observadas no mencionado inventário, contudo, apenas a pretexto de exemplo, recomenda-se a leitura do voto anexo proferido pela ilustre Desembargadora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Nancy Andrighi, no acórdão da Apelação Cível n. 40.102/96, anexo, o qual é rico em indicações de tais ilícitos, donde se destaca os trechos seguintes, *literis*:

“É farta a documentação juntada ao processo na tentativa de comprovar o conluio estabelecido entre advogados, administradores, contadores e, inclusive inspetor judicial para lesar o patrimônio do menor herdeiro.

Aduziu-se na inicial, acompanhando fortes indícios reforçados pelas provas documentais carreadas, que a mie do então menor impúbere, herdeiro universal do falecido, mesmo no período final do inventário, três anos após a efetiva liquidação do espólio, em que funcionou como inventariante, não pode ter acesso às decisões tomadas pelo Conselho Administrador da empresa, quer em sede dos negócios das empresas ou em relação à administração dos demais bens integrantes do acervo do espólio(...)

Elucidativo, ainda, o depoimento do ilustre advogado, Dr. Joaquim Thomaz Lopes, colhido em audiência de instrução realizada na ação movida pelo herdeiro de Washington Luiz Nominato contra Flávio Rubens Talamonte, nos seguintes termos:

“Às perguntas do Advogado do autor respondeu: que já estando em curso o inventário em causa foi constituído pela mãe do menor para atuar, in solidum, com a Advogada que já vinha atuando no processo, de vez que, procurado para atuar sozinho, tendo em vista que a então advogada já não inspirava mais confiança à mãe do menor, compareceu a uma audiência realizada na Vara de Órfãos e Sucessões e ao exibir a procuração que lhe fora passada, sentiu um clima hostil contra sua pessoa, da parte do Juiz, Dr. Asdrúbal Cruxên, do representante do MP, do inspetor Dr. Dino, nomeado pelo Juiz e pela própria advogada do espólio; que o Juiz interpelou duramente o depoente, dizendo que já havia advogado constituído nos autos e que se o depoente insistisse em atuar naquela causa, acabaria prejudicando o menor pois poderia cassar o pátrio poder de sua mãe, além de processá-lo por falta de ética profissional, que ponderou com sua Exa. que ele não poderia processá-lo, pois estava agindo dentro da ética, tanto que estava exibindo procuração com poderes para atuar juntamente com a advogada, quando o Dr. Juiz ameaçou cassar o pátrio poder da mãe do menor e destitui-la da inventariança.” (Fl. 34)

(Grifou-se)

Como se vê, o texto transcrito é auto-explicativo, pois serviu de fundamento para a nobre Desembargadora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que ousou apontar as graves irregularidades ocorridas, contrariando corajosamente os demais ilustres colegas, o que não ocorre com frequência quando se trata de pessoas que são investidas de poderes refratários a qualquer controle sério. As irregularidades administrativas encontradas no inventário em tela são de tal monta que geraram dois inquéritos policiais, além de haver sido criado uma função pública *ad hoc*, nomeando-se um assim chamado, “interventor Judicial”, desconhecido na legislação. De conseguinte, providenciou-se a oitiva de diversas, pessoas que de alguma forma pudessem esclarecer se de fato teria alegada e vultosa dilapidação da herança deixada ao menor Luiz Gustavo Silveira Nominato, da qual existem indícios importantes e fartos. Com tal finalidade, esta Comissão deliberou convidar o *Impetrante* a prestar depoimento que propiciasse não penas o deslinde de questões fáticas atinentes ao inventário, mas, principalmente, a criação do ensejo para ele que pudesse se defender de todos que o teriam sórdida e injus-

tamente acusado ao longo de vários anos, sendo de se lamentar que o Paciente tenha perdido tão preciosa oportunidade de demonstrar seu ponto de vista perante a nação e cabalmente comprovar que tais alegações carecem por inteiro de substância.

Há que se salientar, outrossim, que em momento algum se cuidou, nesta Comissão, de qualquer análise dos atos judiciais praticados no curso do inventário mencionado, os quais apenas foram referidos incidentalmente. *Tratou-se, isto sim, de atos pretensamente ilícitos que teriam sido praticados quer pelo inventariante, quer pelos ex-sócios do de cujos, ou, ainda, por advogado do menor, os quais teriam se aproveitado da situação para promoverem seu próprio enriquecimento.*”

Quanto às atribuições do Poder Legislativo, dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

O Colendo Supremo Tribunal Federal examinando os dispositivos constitucionais citados entendeu:

“*Ementa*: Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar *habeas-corpus* e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, *i*, da Constituição, comissão parlamentar de inquérito procede

como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1959, de 1953 e HC 92.678, de 1953.

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria deficiente para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisíveis, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.

Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1579, art. 4º e a jurisprudência são nesse sentido.

Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos.

Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelam eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário.

Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar não de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho. O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário.

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados como a administração, Constituição, art. 49, X, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade.

Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, *in fine*.

A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Proceder regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contato direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro poder.

Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo o momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência ou recalcitrância ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1579, art. 3º parágrafo único.

Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho.

Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.

A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inútuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *'punctum dollens'* da A comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.

Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do ato correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal.

Ninguém pode escusar-se de comparecer à comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar.

Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só a posterior pode ser apreciado caso a caso. A testemunha, não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho.

Prisão decretada pelo presidente da CPI que extravasa claramente os limites legais.

Habeas corpus concedido para cassar o decreto ilegal, sem prejuízo do dever de seu comparecimento à Comissão, para ser inquirido como testemunha ou ouvido como indiciado.”

(HC n. 71039, STF, Plenário, Rel. Min. *Paulo Brossard*, DJU de 6-12-96, pp. 48708).

Pode-se concluir não ser próprio do Poder Legislativo investigar eventuais deslizes ou desmandos de juizes, tarefa reservada ao Tribunal de Justiça, no aspecto administrativo e ao Superior Tribunal de Justiça, no criminal e não poder CPI ter como fim à investigação de atos do impetrante.

A CPI pode, entretanto, investigar se a legislação de regência das atividades judiciais ou mesmo administrativas dos juizes é adequada ou não e se estão sendo normalmente observadas e ainda se faz necessário modificar-se a legislação de regência. Eventualmente, se vislumbrar a possibilidade de ocorrência de crimes ou infrações administrativas, pode remeter ao Ministério Público evidências de tais fatos, para eventuais providências.

Especificamente quanto ao impetrante, teve a CPI, sua atenção despertada pela extensa e contínua exposição levada pela mídia, que, aliás, já remonta a anos, entendendo por bem “*propiciar a oportunidade para que o Paciente se manifestasse, afastando as invectivas contra si levantadas*” (conforme se afirma nas informações) e ainda que “*as irregularidades administrativas encontradas no inventário em tela são de tal monta que geraram dois inquéritos policiais, além de haver sido criado uma função pública ad hoc, nomeando-se um assim chamado “Interventor Judicial”, desconhecido na legislação” e que “muitas são as incongruências observadas no mencionado inventário”*.

Não indica expressamente o impetrado o que se investiga quanto à matéria indicada. Mas não importa. Pretende-se o Senado Federal averiguar se tratamento legal referente a inventários de bens de menores é adequado e se possui o Poder Judiciário a estrutura necessária e suficiente para isso, não se pode questionar a sua possibilidade, mormente levando-se em consideração o fato de competir à União criar e manter a Justiça do Distrito Federal (art. 21, XIII, da CF) e ao Poder Legislativo Federal a atribuição de legislar sobre tal. Entretanto, se pretende a CPI examinar apenas a conduta do paciente na condução de inventário específico, sem nenhum outro fim que o de apuração de eventuais infrações ou delitos, temos que estaria a Comissão extravasando sua competência, que se coloca em patamar maior, o político. Poderia haver investigações de infrações que surgissem durante os trabalhos e não como fim em si próprio.

Como competiria ao impetrante indicar todos os elementos que demonstrassem a ilegalidade da atuação do impetrado e não o fez, neste particular, certamente, tais, não os haveria, sendo o fim da CPI a correção das regulamentações legais.

Não sendo questionada a regularidade da finalidade da CPI, deixamos de nos manifestar sobre ela.

Também, ao nosso ver tem o impetrante equivocado entendimento do dispositivo assegurador da independência do Poder Judiciário. Inquestionáveis seriam as decisões judiciais e não o funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário e o comportamento de seus integrantes.

Qualquer servidor público tem obrigação de se comportar com lisura em seus misteres, seja ele mero funcionário administrativo ou membro de Poder. A legislação pátria prevê infrações administrativas e mesmo delitos em razão dos quais podem ser responsabilizados todos e quaisquer servidores, mesmo juizes de direito.

Desde 1891, a lei não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e repele prerrogativas e regalias (art. 72 da Carta Republicana) e trata igualmente todos cidadãos. Ficou na poeira da história a regra da Carta outorgada pela Monarquia reconhecendo pessoas como invioláveis e sagradas e não sujeitas a qualquer responsabilidade (art. 99).

Evidentemente, cabe, ordinariamente ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal apurar, administrativamente, a existência de infrações previstas na Loman, cometidas por seus juizes e ao Superior Tribunal de Justiça apurar crimes, porventura praticados por membros de Tribunais de Justiça.

Porém, a Constituição da República, ao dispor quanto às atribuições das CPI'S, foi categórica ao assegurar a elas, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Os poderes que o impetrante reconhece ao TJ/DF e STJ são estendidos àquela pelo Diploma Maior. O que se questiona, pois?

Temos que ao investigar a condução de inventários, não extrapolou o impetrado suas atribuições.

Não é possível nos estreitos limites desta ação constitucional examinar-se se inexistem os fatos apontados, não sendo viável a concessão da ordem impeditiva de tanto.

O tratamento dispensado ao impetrante, todavia, não foi o esperado.

Apesar de não constar à instauração de inquéritos para apurar possíveis desvios em inventários havidos em Brasília, textualmente o impetrado vê e trata o impetrante como investigado e não como simples testemunha, eis que, dele espera defesa e não testemunho acerca das particularidades do inventário indicado.

Mesmo chamado para depor como investigado não temos como lícito a qualquer cidadão se eximir de fazê-lo. Ninguém está acima da lei. A condução coercitiva de indiciados ou testemunhas é legal, assim como a sujeição a processo penal, por desobediência, daquele que se nega a cumprir convocação.

Mas, o impetrante, pelo cargo que ocupa, não pode ser convocado para qualquer momento. Na forma da lei, somente é obrigado a depor em local e momento ajustado, o que não houve, no caso.

Não há provas de que o dia e hora e local marcado no “convite” tenha sido definido entre a CPI e o impetrante. Logo teria sido indevida a convocação não sendo o impetrante obrigado a atendê-la e não podendo ser responsabilizado pelo descumprimento.

É de se assegurar a qualquer investigado, ao prestar suas declarações, sigilo, uma vez que esta é uma característica de qualquer investigação, eis que a honra do indiciado não pode ser enxovalhada com a pública imputação de prática infracional ou delituosa ainda não provada e nem julgada e para permitir, também, sucesso na continuidade das investigações, o que pode ser impedido pela indevida publicidade dos atos.

Como indiciado têm qualquer pessoa o direito constitucional de manter-se calado e de não se auto-incriminar, como, aliás, já entendeu o STF:

“*Ementa: Penal. Processual Penal. Habeas corpus. Falso Testemunho. Inocorrência. Lei 1.579/52, art. 4º, II (CP, art. 342). Comissão Parlamentar de Inquérito. Testemunha. Prisão em flagrante. CPP, art. 307.*”

I. – Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la.

II. – Nulidade do auto de prisão em flagrante lavrado por determinação do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, dado que não se consignou qual a declaração falsa feita pelo depoente e a razão pela qual assim a considerou a Comissão.

III. – Auto de prisão em flagrante lavrado por quem não preenche as condições de autoridade (art. 307 do CPP).

IV. – H. C. deferido.” (HC n. 73.035-3/DF, DJU 19-12-96, Tribunal Pleno, Rel. Min. *Carlos Velloso*).

Ementa: I. Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento a liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

II. STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, 1, alíneas *i* e *c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.

III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação. 1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, a luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes. 2. Da esfera material de reserva a competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva a lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade. 3. A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes a sua atividade instrutória e à exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5., par. 2., da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. 4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as

conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara e o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional. 5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, par. 3., do Regimento da Câmara dos Deputado pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.” (HC 71261, *Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno*, DJ de 24-6-94, pág. 16651).

Pelo exposto, manifesta-se, o Ministério Público Federal pelo conhecimento do pedido e pela concessão parcial da ordem para desobrigar o paciente a atender ao “convite” feito e conseqüentemente reconhecer-lhe o direito de não ser punido pelo desatendimento, ressaltando, porém que poderá o impetrado, desde que o faça na forma da lei, ouvir o impetrante.” (Fl. 264/87)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): A despeito da informalidade com que diligenciado, pelo Senado Federal, por meio de interpostas pessoas (assessores de uma e de outra parte), o comparecimento do paciente à nobre Comissão, a determinação dela em ouvir o paciente, expressa nas informações, e o ânimo deste em recusar a convocação, são bastantes, essas circunstâncias, para caracterizar o constrangimento cuja legalidade é objeto do pleito de *habeas corpus*. Dele conheço, portanto.

No mérito, começo por recordar o texto do art. 146 do Regimento Interno do Senado Federal:

“Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

- a) à Câmara dos Deputados;
- b) às atribuições do Poder Judiciário;
- c) aos Estados.”

É lícito depreender, do teor das informações, que distingue a ilustre autoridade impetrada entre as atribuições judiciais e as meramente administrativas dos órgãos do Poder Judiciário, situando no âmbito das últimas o processo de inventário.

Nessa afirmativa reside, todavia, o equívoco da douta Comissão, pois não só consiste o inventário em procedimento judicial (o que já bastaria para inseri-lo na atividade-fim, inerente ao Poder Judiciário) como é, ainda, procedimento especial de jurisdição contenciosa, sem comportar, então, razão alguma para a sua caracterização como mera atividade administrativa.

Assim corretamente conceituadas as decisões a cargo do Juiz da Vara de Sucessões, não vemos como enquadrá-las na mira das Comissões Parlamentares, quer sob o aspecto da reapreciação direta do acerto de seu mérito, quer sob a forma da avaliação da conduta de seu prolator, o que vem a redundar, em essência, na mesma indesejada ingerência nas atribuições do Poder Judiciário.

Em nenhum momento do episódio, cogitou-se, aliás, do propósito de recolher a Comissão subsídios para a elaboração, pelo Senado, de normas de regência do processamento de inventários e partilhas. Tratou-se, sempre, e desassombadamente, de investigar comportamento reputado incoerente e irregular do magistrado, como leal-

mente assentado pelas informações, que, de modo expresso, classificam o projetado depoimento como oportunidade de defesa (fl. 90).

Penso serem dispensáveis, por essas razões, as limitações opostas pela douta Procuradoria-Geral da República, à concessão da ordem.

Defiro-a, por conseguinte, nos termos em que requerida, isto é, para que não seja submetido o paciente à obrigação de prestar depoimento.

VOTO (S/ preliminar de conhecimento)

O Sr. Ministro Celso de Mello: Entendo, Senhor Presidente, com a devida vênia, que **inexiste**, no caso, **qualquer** situação caracterizadora de injusto constrangimento ao *status libertatis* do ora paciente, eis que este **não foi convocado** para comparecer perante a CPI/Judiciário. As informações evidenciam que houve mero **convite** para que o paciente, desde que o aceitasse, pudesse, querendo, comparecer perante esse órgão de investigação legislativa.

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): Houve um ofício do Presidente da Comissão ao “Excelentíssimo Senhor Dr. **Asdrubal Cruxên**, DD. Juiz de Direito da Comarca de Brasília, Palácio da Justiça”, dizendo:

“Excelentíssimo Senhor Juiz,

Na qualidade de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (...) e, com fundamento no Art. 58 do § 3º da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei 1.579/52, informo a Vossa Senhoria que esta Comissão deliberou, em reunião realizada no dia 30 de junho do corrente ano, *convidá-lo para prestar depoimento a este órgão do Senado Federal, no próximo dia 10 de agosto (terça-feira), às 17 horas na sala n. 02 da Ala Senador Nilo Coelho do Anexo II do Senado Federal, conforme entendimento telefônico.*”

É esse o entendimento que as informações dizem haver sido mantido entre a assessoria do Senado e a assessoria do Desembargador. Por força da liminar, não foi efetivada essa audiência.

O Sr. Ministro Celso de Mello: Por isso mesmo, Senhor Presidente, entendo que o teor desse **convite**, em função de sua própria natureza, não tem a força de compelir o paciente a comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Ministro, aí o Supremo Tribunal Federal já havia sinalizado com a liminar concedida pelo Ministro Octavio Gallotti.

O Sr. Ministro Celso de Mello: A liminar somente teve a virtude de reforçar o sentido de não-compulsoriedade do comparecimento do ora paciente.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Nós já decidimos, no HC n. 71.193, que a intimação de testemunha pela CPI traz, em si, a ameaça de condução em caso de recalcitrância.

O Sr. Ministro Celso de Mello: Não há dúvida de que, em ocorrendo **intimação** formal — e **não** mero convite, como se registrou no caso —, impõe-se àquele que é **convocado** pela CPI a **obrigação** de comparecer. Tal, porém, **não** se verificou na espécie, eis que — **insista-se** — o paciente recebeu **mero convite** da CPI/Judiciário, sem que a eventual recusa dessa simples **proposta** de comparecimento pudesse tornar efetiva **qualquer** cominação de ordem jurídica em desfavor do magistrado em questão.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Sr. Presidente, evidente que as faculdades investigatórias estão ligadas ao poder concedido, pela Constituição, a determinado órgão.

O eminente Relator explicitou que compete ao Poder Judiciário examinar a correção ou não das decisões judiciais tomadas pelo juiz.

Não compete ao Senado Federal examiná-la.

Não lhe é outorgada esta faculdade.

Se não é outorgada a faculdade, não se pode lhe outorgar meios para atender uma função que não tem.

De outro lado, quanto à prática de crime — ou seja, na hipótese da investigação, no sentido de que teriam sido praticados estes atos — também não tem a Comissão Parlamentar de Inquérito o poder de julgar.

Isso não se passaria se a investigação recaísse sobre um dos membros deste Tribunal, sujeitos ao juízo de responsabilidade perante o Senado Federal.

Nessa hipótese, ele poderia convocar cada um de nós, se acusado da prática de crime de responsabilidade.

Em procedimento próprio, estaria no exercício de uma faculdade e de um poder que lhe é outorgado pela Constituição, de julgar os membros do Supremo Tribunal Federal.

No caso específico, não existe a possibilidade de a CPI ou o Senado Federal julgar o Juiz de Direito pela prática de eventual crime contra a administração da justiça, em alguma tipificação penal ou algum ato de desídia dessa natureza.

Não tem, também, possibilidade alguma de alterar o conteúdo das decisões judiciais.

Por outro lado, não estão ligados, também, como frisou o Ministro Relator, a essa função específica, tradicional, das Comissões Parlamentares de Inquérito no que diz respeito à aferição de dados para a legislação.

Com essas breves considerações, acompanho o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Sr. Presidente, no início, tive alguma dúvida com relação à intromissão da Comissão Parlamentar de Inquérito nas atividades específicas, jurisdicionais, do Juiz, mas o eminente Relator deixou bem explícito que realmente têm esse conteúdo os elementos constantes das informações.

Se assim é, creio que, realmente, o Juiz não estaria obrigado a prestar depoimento em face do que assegura o artigo 41 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Convenci-me do voto do eminente Relator e acompanho-o integralmente.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, é extremo de dúvidas o objeto da CPI e da convocação do Desembargador para, perante ela, depor.

Em jogo, faz-se ato processual; o próprio ofício judicante e, relativamente a esse, há garantias constitucionais que revelam predicados da magistratura que, antes de beneficiarem o próprio juiz, favorecem a sociedade. Esses predicados visam à independência do juiz, do magistrado.

Acertos e desacertos no ofício judicante estão sujeitos, como todos sabemos, a crivos fixados pela legislação instrumental — recursos, em si, e a ações autônomas de impugnação: a ação rescisória e o mandado de segurança.

A Carta da República, Senhor Presidente, não agasalha atividade a ser desenvolvida por este ou por aquele órgão, fora do processo em que formalizado o ofício judicante, objetivando a glosa desse mesmo ofício, sob pena de grassar, aí, sim, a babel, e discrepamos das noções próprias ao Estado Democrático de Direito.

Em meu voto, afirmo que não se pode cogitar de investigação, por comissão parlamentar de inquérito, relativamente ao ofício judicante, ofício a ser exercido com absoluta espontaneidade pelo magistrado, no que apenas fica sujeito à própria consciência. A organicidade do Direito instrumental não agasalha a atuação de CPI.

Acompanho o Ministro Octavio Gallotti e concedo a ordem.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 79.441/DF — Relator: Ministro Octavio Gallotti. Paciente: Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên. Impetrante: Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên (Advdos.: Jason Barbosa de Faria e outro). Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Celso de Mello, *conheceu* do pedido. Votou o Presidente. No mérito, e após os votos dos Ministros Octavio Gallotti (Relator), Nelson Jobim, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Marco Aurélio, *deferindo* o pedido de *habeas corpus*, o julgamento foi suspenso, em virtude do pedido de *vista* formulado pelo Senhor Ministro Celso de Mello. Falou pelo paciente, o Dr. Dirceu de Faria.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 15 de setembro de 1999 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Celso de Mello: **Vencido** na questão preliminar pertinente ao conhecimento desta ação de *habeas corpus*, por entender **inocorrente** qualquer situação de injusto constrangimento ao *status libertatis* do ora paciente, eis que lhe foi dirigido simples **convite** para comparecer perante a CPI/Judiciário, **passo** a examinar o fundo da controvérsia suscitada nesta sede processual.

O eminente Relator, Ministro **Octavio Gallotti**, ao **deferir** este pedido de *habeas corpus*, acentuou que “*as decisões a cargo do Juiz da Vara de Sucessões*”, **proferidas no âmbito de um inventário** — que constitui procedimento especial de jurisdição contenciosa — **não se revelam** suscetíveis de investigação parlamentar, “*quer sob o aspecto da reapreciação direta do acerto de seu mérito, quer sob a forma da avaliação da conduta de seu prolator, o que vem a redundar, em essência, na mesma indesejada ingerência nas atribuições do Poder Judiciário*” (**grifei**).

Também entendo, Senhor Presidente, que o princípio da separação de Poderes — analisada a questão na perspectiva das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário — **representa** obstáculo constitucional ao exercício do poder de investigação legislativa, por parte de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **quando se tratar**, como no caso, do exame de atos de conteúdo **estritamente** jurisdiccional.

Sabemos todos que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, embora amplos, **não** são ilimitados e **nem** absolutos, eis que **sofrem** as restrições impostas pela Constituição da República (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) e encontram limite, dentre **outras** situações previstas no texto da Carta Política, no postulado fundamental que consagra o dogma da separação de Poderes.

Sob essa perspectiva, e no contexto histórico em que hoje vive o nosso País, torna-se imperioso reconhecer a **preeminência** desse valor político-jurídico **tão essencial** à compreensão de nosso mecanismo de governo.

O constituinte brasileiro, ao elaborar a Constituição que nos rege, mostrou-se atento e sensível à experiência histórica das sociedades políticas e fez consagrar, na Carta da República que promulgou, fiel à nossa própria tradição constitucional, um princípio revestido de marcante fundamentalidade no plano das relações institucionais entre os órgãos da soberania nacional.

A Constituição da República, ao dispor sobre a configuração institucional do Estado, proclama que os Poderes da República são independentes. Não obstante esse grau de autonomia, os Poderes do Estado — que, **na realidade**, são interindependentes — **devem** manter convívio harmonioso em suas relações institucionais, para que, **do respeito recíproco** entre as diversas instâncias de poder, possa resultar uma prática governamental cujo paradigma resida no respeito efetivo e consciente aos grandes princípios proclamados pela Constituição.

A harmonia entre os Poderes da República qualifica-se como valor constitucional a ser **permanentemente** preservado e cultivado. **Mais do que mero rito institucional**, o convívio harmonioso — e reciprocamente respeitoso — entre os poderes do Estado traduz indeclinável **obrigação constitucional** que a todos se impõe.

O postulado da separação de Poderes, no entanto, ainda que traduza uma clara limitação material ao poder de investigação parlamentar do Congresso Nacional, **não pode** ser invocado para **excluir** a possibilidade de responsabilização penal ou disciplinar dos **magistrados faltosos**, que, ao procederem com dolo ou fraude, hajam causado injusto gravame aos direitos de qualquer pessoa **ou** tenham revelado, em seu comportamento funcional, absoluta inadequação aos vetores axiológicos e aos parâmetros ético-jurídicos que **regem** a atuação dos membros do Poder Judiciário.

Não se pode ignorar que o princípio republicano consagra o **dogma** de que **todos** os agentes públicos **são responsáveis** em face da lei e perante a Constituição, devendo expor-se, por isso mesmo, **de maneira plena**, às conseqüências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

É por essa razão que pude enfatizar, **quando na Presidência do Supremo Tribunal Federal**, que o cidadão **tem** o direito de exigir que o Estado seja dirigido **por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis**, cujo desempenho funcional **respeite**, integralmente, os princípios éticos e os postulados jurídicos que condicionam e que conferem legitimidade ao exercício da atividade pública. **O direito ao governo honesto traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.**

O sistema democrático e o modelo republicano **não** admitem e **nem** podem tolerar a existência de regimes de governo **sem** a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhuma instituição da República está **acima** da Constituição e **nem pode** pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

É **preciso**, pois, reconhecer a soberania da Constituição, proclamando-lhe a superioridade sobre todos os atos do Poder Público e sobre todas as instituições do Estado.

De outro lado, é importante ter presente que o Parlamento **recebeu** dos cidadãos **não só** o poder de representação política e a competência para legislar, mas, **também**, o mandato para fiscalizar os órgãos e os agentes do Poder, desde que **respeitados** os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo, ao desempenhar a sua tríplice função — a de **representar** o Povo, a de **formular** a legislação da República e a de **controlar** as instâncias governamentais de poder — **jamais** poderá ser acoimado de transgressor da ordem constitucional, **desde que**, ao exercer a competência institucional que lhe foi outorgada, **respeite** os limites materiais e **observe** as exigências formais impostas pela Carta Política.

Nesse contexto, **cabe destacar**, como previamente assinalado pelo eminente Relator — e por mim enfatizado no início deste voto —, que o postulado da separação de Poderes, examinado na perspectiva das relações entre o Parlamento e a Magistratura (enquanto no desempenho do ofício jurisdicional), traduz insuperável limitação material ao exercício, pelo Congresso Nacional (ou pelas Casas que o compõem), do poder de investigação parlamentar.

Isso não significa, porém, que todos os atos do Poder Judiciário estejam **excluídos** do âmbito de incidência da investigação parlamentar.

Na verdade, **entendo** que se revela constitucionalmente **lícito**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, investigar atos de caráter **não-jurisdicional** emanados do Poder Judiciário, de seus integrantes ou de seus servidores, **especialmente** se se cuidar de atos, que, por efeito de expressa determinação constitucional, se exponham à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo (CF, arts. 70 e 71) **ou** que traduzam comportamentos configuradores de infrações político-administrativas eventualmente praticadas por Juízes do Supremo Tribunal Federal (**Lei n. 1.079/50**, art. 39), que se acham sujeitos, em processo de *impeachment*, à jurisdição política do Senado da República (CF, art. 52, II).

É por essa razão que o magistério da doutrina (Nelson de Souza Sampaio, “**Do Inquérito Parlamentar**”, p. 49, 51/52 e 54, 1964, FGV) — tratando-se de atos **de conteúdo jurisdicional** — adverte que **não estão eles** abrangidos pelo poder de investigação parlamentar das Casas legislativas, **eis que**, nas hipóteses de abuso ou de exercício arbitrário de suas funções, “*Os juízes respondem perante o próprio Poder Judiciário, em matéria criminal e disciplinar...*” (p. 51), cabendo, nesse contexto, unicamente aos Tribunais — e jamais ao Poder Legislativo — a revisão dos atos e decisões dos magistrados.

Certo está, portanto, que **não** assiste ao Congresso Nacional o poder de investigar os **fundamentos** de uma sentença judicial (José Alfredo de Oliveira Baracho, “**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 6, 1988, Forense), pois, se tal se revelasse lícito, **romper-se-ia**, de maneira muito nítida, o delicado equilíbrio institucional que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.

Daí a premissa básica em que se apóia o douto voto do eminente Relator, quando, **em respeito** ao princípio constitucional da separação de poderes, reconhece a impossibilidade jurídica de uma Comissão Parlamentar de Inquérito investigar os fundamentos em que se apoiaram os **atos jurisdicionais** praticados pelo ora paciente.

Na realidade, esse entendimento dá conseqüência e confere expressão concreta à **cláusula essencial** da separação de Poderes, que, **muito mais** do que um princípio estruturador da organização institucional brasileira, constitui um dos núcleos irreforçáveis da Carta Política brasileira (CF, art. 60, § 4º, III).

Se é irrecusável, desse modo, que a competência institucional de uma Comissão Parlamentar de Inquérito **não** se estende e **nem** abrange os atos **de conteúdo jurisdicional**, eis que a investigação legislativa em torno dos fundamentos de uma sentença judicial **transgride**, efetivamente, a cláusula constitucional da separação de Poderes, **não é menos exato**, de outro lado, que **eventuais** desvios ético-jurídicos nos quais o magistrado possa ter incidido *in officio judicis* devem ser apurados pelo Poder Público, por intermédio dos órgãos competentes

Cabe destacar, neste ponto, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal tem a clara percepção de que a existência da **impunidade** constitui sinal visível de que o Estado **não está sendo capaz** de realizar, plenamente, as funções essenciais que lhe foram atribuídas.

A **ausência** de efetiva reação estatal ao desrespeito das leis traduz omissão que **frustra** a autoridade do direito, **desprestigia** o interesse público, **gera** o descrédito das instituições e **compromete** o princípio da igualdade.

Por isso mesmo, e considerando-se o **gravíssimo** processo de degradação moral dos costumes administrativos que hoje afeta, **perigosamente**, alguns núcleos do aparelho estatal, **torna-se importante** destacar que o Supremo Tribunal Federal — precisamente por ter consciência dessa realidade — entende **necessário** advertir que a **impunidade**, que **jamais** deverá ser tolerada, representa **preocupante** fator de estímulo à delinqüência, pois gera, no espírito do cidadão honesto, o sentimento de **justa** indignação contra a **indiferença ética do Estado**, que se revela incapaz ou destituído de vontade política para punir aqueles que transgridem as leis.

Propria, por isso mesmo — considerando o que dispõe o **art. 40 do CPP** — que se remetesse, ao eminente Procurador-Geral da República, **cópia** das peças deste processo, para que o Chefe do Ministério Público da União pudesse examiná-las **em função** da extrema gravidade dos fatos relatados nos documentos que se acham a fls. 85/91 e 154/156, **bem assim** no voto vencido que foi proferido pela então Desembargadora **Fátima Nancy Andrighi**, no julgamento da Apelação Cível n. 40.102/96, efetuado pela 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (fls. 101/133).

Ocorre, no entanto, que a **CPI/Judiciário**, no Relatório parcial por ela divulgado, já ordenou a **adoção** dessa providência **essencial** à apuração da **verdade real** sobre os fatos versados no episódio do processo de inventário dos bens deixados por Washington Luiz Nominato.

Essa, portanto, é a **única** razão pela qual **deixo** de propor o encaminhamento, ao Senhor Procurador-Geral da República, das peças constantes deste processo. Essa medida — porque já determinada pela própria CPI/Judiciário —, **além** de dispensar igual providência por parte do Supremo Tribunal Federal, permitirá que o Chefe do Ministério Público da União, **sendo o caso**, forme a *opinio delicti* sobre a **alegada** participação do Desembargador Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên nas **supostas** práticas delituosas que lhe foram atribuídas pelo referido órgão de investigação parlamentar.

Concluo o meu voto, Sr. Presidente: tendo presentes as razões expostas — e considerando que o princípio da separação de Poderes, no contexto das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, representa **obstáculo** constitucional ao exercício da prerrogativa da investigação parlamentar, por parte de qualquer CPI, quando se tratar, **como no caso**, do exame de atos de conteúdo jurisdicional —, **acompanho** o douto voto do eminente Relator.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 79.441/DF — Relator: Ministro Octavio Gallotti. Paciente e impetrante: Asdrúbal Zola Vasquez Cruxên (Advogados: Jason Barbosa de Faria e outro). Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi *adiado* em virtude do adiantado da hora. Plenário, 18-11-99.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, *deferiu* o pedido de *habeas corpus*. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 24 de novembro de 1999 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 79.812 — SP

Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello

Paciente: José Corissa Neto — Impetrante: Antonio Cândido Reis de Toledo Leite — Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Comissão Parlamentar de Inquérito — Privilégio contra a auto-incriminação — Direito que assiste a qualquer indiciado ou testemunha — Impossibilidade de o Poder Público impor medidas restritivas a quem exerce, regularmente, essa prerrogativa — Pedido de habeas corpus deferido.

— O *privilégio contra a auto-incriminação* — que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito — traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

— O exercício do direito de permanecer em silêncio *não autoriza* os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. *Precedentes.*

O *direito ao silêncio* — enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) — impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, *por tal específica razão*, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado.

— *Ninguém pode ser tratado como culpado*, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, *sem que exista*, a esse respeito, decisão judicial condenatória transitada em julgado.

O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, consagra uma *regra de tratamento que impede* o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. *Precedentes.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, *deferir* o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Ministro Relator.

Brasília, 8 de novembro de 2000 — Carlos Velloso, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello: O eminente Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, ao opinar pela **concessão** da ordem de *habeas corpus*, assim resumiu e apreciou a presente impetração (fls. 62/65):

“Cuida-se de *habeas corpus* preventivo, com pedido de liminar, impetrado pelos advogados *Antonio Candido Reis de Toledo Leite* e outros em favor do investigador de polícia do Estado de São Paulo, *José Corissa Neto*, objetivando garantir ao paciente o direito de ‘permanecer calado’ perante a CPI, criada pelo Requerimento de CPI n. 1 de 1999, chamada ‘CPI do narcotráfico’, sem que de sua conduta possa resultar a decretação de sua prisão, fl. 2/11.

A liminar requerida foi deferida, em parte, por Vossa Excelência, em decisão de fls. 23/30, ‘com o *específico* objetivo de *assegurar*, ao ora paciente, *caso invoque*, em seu benefício, em depoimento perante a CPI/Narcotráfico, o privilégio contra a auto-incriminação, o *direito* de recusar-se a responder a perguntas cujo esclarecimento *possa acarretar-lhe grave* dano jurídico.’ Em seguida, observou-se que a ‘presente medida liminar — que *não exonera* o paciente do *dever* de comparecer perante a CPI/Narcotráfico (eis que regular o ato de sua convocação) — *destina-se a impedir* que José Corissa Neto, *caso* se recuse a responder a determinadas perguntas, com fundamento no privilégio contra a auto-incriminação, *venha a sofrer*, em função do *regular* exercício dessa liberdade político-jurídica (que *lhe garante*, em situações específicas, o direito de permanecer calado), *qualquer* constrangimento em seu *status libertatis*.’ (fls. 29/30).

O Deputado Federal *Magno Malta*, Presidente da aludida CPI, prestou as informações requeridas ressaltando que ‘seguiu a risca a determinação, como aliás, vem fazendo desde o início de seus trabalhos.’ (fls. 38/39).

Com efeito, aos acusados em geral é garantido constitucionalmente o direito de permanecerem calado sempre que da resposta possa ocorrer a auto-incriminação. Como bem ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, ao conceder medida liminar no *Habeas Corpus* n. 79244/DF, ‘o Supremo Tribunal Federal tem estado atento à proteção do direito do réu ou do indiciado de permanecer calado em face do princípio *nemo tenetur se detegere*, explicitamente consagrado na atual Constituição Federal (art. 5º, LXIII).’ (*DJ* 6-5-1999).

Devo lembrar ainda, a propósito do tema, a famosa decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América no *Miranda* case, na qual se inspirou o dispositivo da Constituição Brasileira, segundo a qual tal direito de permanecer calado assegura a não auto-acusação (‘*nemo tenetur seipsum accusare*’), uma vez que qualquer declaração feita durante as investigações pelo suspeito poderá ser usada contra ele no processo (*Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436, 444, 478, 479, 86 S.Ct. 1602, 1612, 1630, 16 L.Ed. 2d 694).

É de se reconhecer que tal princípio incide, de igual modo, nas investigações conduzidas pelas comissões parlamentares de inquérito, uma vez que o privilégio contra a auto-incriminação é assegurado a qualquer indiciado ou imputado, nos exatos termos da norma constitucional em referência. O direito de permanecer em silêncio estende-se a qualquer indagação por parte de autoridade pública investida de poder investigatório.

Muito embora se torne difícil identificar quem, no inquérito parlamentar, deva ser tratado como acusado, *in casu* ficou demonstrado que o paciente, de modo evidente, não possui qualidade de simples testemunha, porquanto está sendo investigado em procedimento próprio que tem curso na cidade de Campinas/SP, pelos mesmos fatos objeto de apuração pela CPI (envolvimento com o narcotráfico).

Por outro lado, cabe ressaltar que, de acordo com orientação unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal (RHC 71.231 — Rel. Ministro *Carlos Velloso*, DJ 31-10-96), não assiste direito ao paciente de se recusar a responder a todas às perguntas que lhe forem feitas, ou mesmo, negar-se a comparecer, quando intimado, para prestar depoimento.

Assim, o direito de permanecer calado deve guardar equivalência com o direito do paciente de não responder a perguntas cujas respostas possam lhe resultar em auto-incriminação.

A jurisprudência recentíssima do Supremo Tribunal Federal firmou orientação nesse sentido, de se ler:

‘I. CPI: *nemo tenetur se detegere*: direito ao silêncio. Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais — e não maior que o dessas — a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados. Não importa que, na CPI — que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar — a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir à imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos. Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas respostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão.

II. *Habeas corpus* prejudicado, uma vez observada a liminar na volta do paciente à CPI e já encerrados os trabalhos dessa.’ (*HC n. 79244/DF*, Rel. Min. *Sepúlveda Pertence*, DJ 24-3-2000, p. 38)

‘*Direito ao Silêncio e Testemunha*. A condição de testemunha não afasta a garantia constitucional do direito ao silêncio (CF, art. 5º, LXIII: ‘o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado’). Com esse entendimento, o Tribunal, confirmando a liminar concedida, deferiu *habeas corpus* para assegurar ao paciente — inicialmente convocado à CPI do Narcotráfico como indiciado —, na eventualidade de retornar à CPI para prestar depoimento, ainda que na condição

de testemunha, o direito de recusar-se a responder perguntas quando impliquem a possibilidade de auto-incriminação. *HC 79.589/DF*, Rel. Min. *Octavio Gallotti*, 5-4-2000. (Informativo n. 184, 3 a 7 de abril de 2000).

Ante o exposto, *opina* o Ministério Público Federal pelo *deferimento* do *habeas corpus* para que o paciente, caso reconvocato para depor na CPI do narcotráfico, não seja preso ou ameaçado de prisão pela recusa de responder a perguntas cujas respostas entenda virem a incriminá-lo.”

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator): **Preliminarmente**, e acolhendo a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República (fls. 75/77), **também** entendo que **não** se acha configurada, no caso, hipótese de prejudicialidade do presente *writ* constitucional, eis que **ainda** existe a possibilidade de o paciente vir a ser intimado para **novamente** depor, **cabendo** resguardar-lhe, em consequência, o direito de permanecer em silêncio, **se e quando** inquirido sobre fatos cujos esclarecimentos possam provocar-lhe a auto-incriminação.

Como se sabe, a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal entende **prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a ser declaradas **extintas**, em virtude da **conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final (**MS 21.872/DF**, Rel. Min. **Néri da Silveira** — **HC 79.244/DF**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, v.g.):

“Mandado de Segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito extinta pela conclusão dos seus trabalhos. Perda do objeto.

Declara-se **prejudicado**, em face da perda do objeto, o mandado de segurança impetrado contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito **que veio a ser extinta** pela conclusão dos seus trabalhos. **Precedentes.**

Mandado de segurança julgado **prejudicado.**”
(**MS 23.465/DF**, Rel. Min. **Maurício Corrêa**)

“Mandado de Segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito. Extinção. Perda superveniente de objeto.

— A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal entende **prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a ser declaradas **extintas**, em virtude da **conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. **Precedentes.**”
(**MS 23.491/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello**)

No caso, ainda **não** se verificou a aprovação final do relatório geral a ser apreciado pela CPI/Narcotráfico, razão pela qual **subsiste** íntegro o objeto da presente ação de *habeas corpus*.

Passo, em consequência, a apreciar este *writ* constitucional.

O ora paciente é investigador de Polícia, em Campinas/SP. Foi convocado a depor, perante a CPI/Narcotráfico, “na condição de testemunha” (fl. 21).

O comportamento **alegadamente** arbitrário desse órgão de investigação parlamentar, que **estaria** desrespeitando garantias legais e constitucionais de indiciados e testemunhas, **não** lhes permitindo o exercício da prerrogativa contra a auto-incriminação, **motivou** a impetração do presente *habeas corpus*, eis que os métodos de

trabalho da CPI/Narcotráfico, denunciados pelos ora impetrantes, tornam real a possibilidade de o ora paciente vir a ser preso, precisamente por invocar a cláusula constitucional que lhe assegura o direito ao silêncio.

Segundo os ora impetrantes, tal situação revelar-se-ia extremamente provável, pelo fato de **outras** pessoas, em contexto **semelhante** ao exposto neste pedido, haverem sofrido **injusto** constrangimento em seu *status libertatis*.

Cabe ter presente, no exame da pretensão de direito material deduzida nesta sede processual, a **jurisprudência** que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal firmou sobre o tema em causa.

Sob tal perspectiva, cabe reconhecer, desde logo, que se impõe, ao ora paciente, a **obrigação** de comparecer perante a CPI/Narcotráfico, **incumbindo-lhe**, ainda, o **dever** de responder às perguntas que lhe forem feitas, **ressalvadas** aquelas cuja resposta **possa** acarretar-lhe “grave dano” (CPC, art. 406, I, c/c o CPP, art. 3º, c/c a **Lei n. 1.579/52**, art. 6º).

Sabe-se que, embora comparecendo, **assiste**, ao ora paciente, o **direito** de se manter em silêncio, **sem** se expor — em virtude do exercício **legítimo** dessa faculdade — a **qualquer** restrição em sua esfera jurídica, **desde** que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas pelos membros da CPI/Narcotráfico, possam acarretar-lhe grave dano (*nemo tenetur se detegere*).

É que indiciados ou testemunhas **dispõem**, em nosso ordenamento jurídico, da **prerrogativa** contra a auto-incriminação, consoante tem proclamado a **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal (RDA 196/197, Rel. Min. **Celso de Mello** — HC 78.814/PR, Rel. Min. **Celso de Mello** — HC 79.244/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Perence**, v.g.).

Cabe enfatizar que o **privilegio** contra a auto-incriminação — que é **plenamente** invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito (Nelson de Souza Sampaio, “Do Inquérito Parlamentar”, pp. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas; José Luiz Mônaco da Silva, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, pp. 65 e 73, 1999, Ícone Editora; Pinto Ferreira, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3, pp. 126-127, 1992, Saraiva, v.g.) — traduz direito público subjetivo, de estatura constitucional, assegurado a **qualquer** pessoa pelo art. 5º, inciso LXIII, da nossa Carta Política. **Convém enfatizar**, neste ponto, que, “*embora aludindo ao preso, a interpretação da regra constitucional deve ser no sentido de que a garantia abrange toda e qualquer pessoa, pois, diante da presunção de inocência, que também constitui garantia fundamental do cidadão (...), a prova da culpabilidade incumbe exclusivamente à acusação*” (Antônio Magalhães Gomes Filho, “Direito à Prova no Processo Penal”, p. 113, item n. 7, 1997, RT — grifei).

É por essa razão que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal reconheceu esse direito **também** em favor de quem presta depoimento na **condição de testemunha**, advertindo, então, que “*não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la*” (RTJ 163/626, Rel. Min. **Carlos Velloso** — grifei).

Com o explícito reconhecimento dessa prerrogativa, **constitucionalizou-se**, em nosso sistema jurídico, uma das mais expressivas conseqüências derivadas da cláusula do *due process of law*.

Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, ou não, a condição formal de indiciado, **possui**, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o **direito de permanecer em silêncio**, consoante reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 141/512, Rel. Min. **Celso de Mello**).

Esse direito, na realidade, é **plenamente** oponível ao Estado, a **qualquer** de seus Poderes e aos seus respectivos agentes. Atua, nesse sentido, como poderoso fator de limitação das próprias atividades de investigação e de persecução desenvolvidas pelo Poder Público (Polícia Judiciária, Ministério Público, Juízes, Tribunais e **Comissões Parlamentares de Inquérito, por exemplo**).

Cabe registrar que a cláusula legitimadora do **direito ao silêncio**, ao explicitar, **agora em sede constitucional**, o postulado segundo o qual *Nemo tenetur se detegere*, nada mais fez senão consagrar, desta vez no âmbito do sistema normativo instaurado pela Carta da República de 1988, diretriz fundamental proclamada, **desde 1791**, pela **Quinta Emenda** que compõe o **Bill of Rights** norte-americano.

Na realidade, **ninguém** pode ser **constrangido** a confessar a prática de um ilícito penal. Trata-se de **prerrogativa**, que, no **autorizado** magistério de **Antônio Magalhães Gomes Filho** (“**Direito à Prova no Processo Penal**”, p. 111, item n. 7, 1997, RT), “*constitui uma decorrência natural do próprio modelo processual paritário, no qual seria inconcebível que uma das partes pudesse compeli-lo o adversário a apresentar provas decisivas em seu próprio prejuízo...*”.

O **direito** de o indiciado/acusado (ou testemunha) permanecer em silêncio — consoante proclamou a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em **Escobedo v. Illinois** (1964) e, **de maneira mais incisiva**, em **Miranda v. Arizona** (1966) — insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E esse **direito ao silêncio** inclui, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o depoente negar, **ainda que falsamente**, perante a autoridade policial, judiciária ou legislativa, a prática de qualquer infração penal.

É por essa razão que o **Pleno** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **HC 68.742/DF**, Rel. p/o acórdão Min. **Imar Galvão** (DJ de 2-4-93), **proclamou** que o réu, ainda que negando **falsamente** a prática do delito, **não pode**, em virtude do princípio constitucional que protege **qualquer** acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, sofrer, em função do legítimo exercício desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*.

Esta Suprema Corte, **fiel** aos postulados constitucionais que expressivamente delimitam o círculo de atuação das instituições estatais, em sede de repressão criminal, enfatizou que **qualquer** indivíduo submetido a procedimentos investigatórios ou a processos judiciais de natureza penal “*tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado. Nemo tenetur se detegere. Ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal*” (RTJ 141/512, Rel. Min. **Celso de Mello**).

Em suma: o direito ao silêncio constitui prerrogativa individual que **não pode** ser desconsiderada por **qualquer** dos Poderes da República.

Cabe enfatizar, por necessário — e como natural **decorrência** dessa insuprimível prerrogativa constitucional — que **nenhuma** conclusão desfavorável ou **qualquer** restrição de ordem jurídica à situação individual da pessoa que invoca essa **cláusula de tutela** pode ser extraída de sua válida e legítima **opção pelo silêncio**. Daí a grave — e **corretíssima** — advertência de **Rogério Lauria Tucci** (“**Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro**”, p. 396, 1993, Saraiva), para quem o **direito de permanecer calado** “*não pode importar desfavorecimento do imputado, até mesmo porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito, expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem*”.

Esse **mesmo** entendimento é perfilhado por **Antônio Magalhães Gomes Filho** (“**Direito à Prova no Processo Penal**”, p. 113, item n. 7, nota de rodapé n. 67, 1997, RT), que **repele**, por **incompatíveis** com o **novo** sistema constitucional, quaisquer disposi-

ções legais que autorizem inferir, do exercício do direito ao silêncio, **inaceitáveis** consequências prejudiciais à defesa e aos interesses do réu ou do indiciado, como a **adver-tência** a que alude o art. 186 do CPP.

No sistema jurídico brasileiro, **não existe** qualquer possibilidade de o Poder Público (uma Comissão Parlamentar de Inquérito, **por exemplo**), por simples **presunção** ou com fundamento em **meras suspeitas**, reconhecer, **sem** prévia decisão judicial condenatória **irrecorrível**, a culpa de alguém.

Na realidade, os **princípios democráticos** que informam o modelo constitucional consagrado na Carta Política de 1988 **repelem** qualquer comportamento estatal que **transgrida** o dogma de que **não** haverá culpa penal por presunção e **nem** responsabilidade criminal por mera suspeita (RT 690/390 — RT 698/452-454).

É por essa razão que “**Não podem repercutir** contra o réu situações jurídico-processuais **ainda não definidas** por decisão **irrecorrível** do Poder Judiciário, **especialmente** naquelas hipóteses de **inexistência** de título penal condenatório **definitivamente** constituído” (RTJ 139/885, Rel. Min. Celso de Mello).

Cabe ter presente, bem por isso, o próprio magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que, **ao dar sentido e consequência ao postulado da não-culpabilidade**, deixou assentadas, nesse tema, **diretrizes** que se revestem de um inequívoco significado político-jurídico concernente à **preservação** do regime constitucional das liberdades públicas, em nosso ordenamento positivo.

Com efeito, esta Suprema Corte já se pronunciou sobre a questão do **necessário** respeito estatal aos direitos de **qualquer** pessoa contra quem é instaurado procedimento de caráter investigatório (**cuide-se** de investigação policial ou **trate-se** de inquérito parlamentar), firmando entendimento que **não** permite reconhecer, **fora das hipóteses previstas na Constituição**, a validade de medidas que possam gerar restrições jurídicas à esfera de autonomia individual do indiciado, ou, excepcionalmente, da própria testemunha.

Nesse sentido, cabe ter presente **decisão** proferida pelo Supremo Tribunal Federal, **na qual** esta Corte deixou assentada **diretriz** da mais alta significação **na exegese** do princípio constitucional de que **ninguém** pode ser considerado culpado **antes** que sobrevenha sentença penal condenatória **irrecorrível**:

“**Nenhuma** acusação penal se presume provada. **Não compete** ao réu demonstrar a sua inocência. **Cabe** ao Ministério Público comprovar, de forma inequívoca, a culpabilidade do acusado. **Já não mais prevalece**, em nosso sistema de direito positivo, a regra, que, em dado momento histórico do processo político brasileiro (**Estado Novo**), criou, para o réu, **com a falta de pudor que caracteriza os regimes autoritários**, a obrigação de o **acusado** provar a sua própria inocência (**Decreto-Lei n. 88**, de 20-12-37, art. 20, n. 5).” (RTJ 161/264-266, Rel. Min. Celso de Mello)

A natureza **essencialmente** democrática do regime político sob o qual vivemos **confere** sentido de **permanente** atualidade à **lapidar** decisão proferida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, em acórdão da lavra do saudoso Des. **Vicente de Azevedo**, proclamou, sob a égide da Constituição de 1946, que, “**Por exclusão, suspeita ou presunção, ninguém pode ser condenado em nosso sistema jurídico-penal**” (RT 165/596), e **nem** privado ou afetado em seus direitos, quando estes **encontram** pleno fundamento no ordenamento positivo.

Não constitui demasia enfatizar, neste ponto, que o princípio constitucional da não-culpabilidade, **além** de incidir, precipuamente, no domínio da prova (**impondo**, ao órgão estatal, o **ônus** de provar a culpa daquele a quem se atribuiu a prática de um crime), **também** consagra, em nosso sistema jurídico, uma **regra de tratamento** que **impede** o Poder Público **de agir e de se comportar**, em relação ao suspeito, ao

indiciado, ao denunciado e ao réu, **como se estes** já houvessem sido condenados **definitivamente** por sentença do Poder Judiciário.

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas, **defiro** o pedido de *habeas corpus*, com o **específico** objetivo de **assegurar**, ao ora paciente, **caso invoque**, em seu benefício, em depoimento perante a CPI/Narcotráfico, o privilégio contra a auto-incriminação, o **direito** de recusar-se a responder a perguntas cujo esclarecimento **possa acarretar-lhe grave dano jurídico**.

A concessão da **presente** ordem de *habeas corpus* — que **não exonera** o paciente do **dever** de comparecer perante a CPI/Narcotráfico (eis que regular o ato de sua convocação) — **destina-se a impedir** que José Corissa Neto, **caso** se recuse a responder a determinadas perguntas, com fundamento no privilégio contra a auto-incriminação, **venha a sofrer**, em função do **regular** exercício dessa liberdade político-jurídica (que lhe **garante**, em situações específicas, o direito de permanecer calado), **qualquer** constrangimento em seu *status libertatis*.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 79.812/SP — Relator: Ministro Celso de Mello. Paciente: José Corissa Neto. Impetrante: Antonio Cândido Reis de Toledo Leite. Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico).

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Ministro Relator. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Néri da Silveira.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 8 de novembro de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 80.089 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Paciente: Cláudia Valéria Bastos Fernandes — Impetrante: Fernando da Costa Tourinho Neto — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)

Habeas corpus preventivo. Comissão Parlamentar de Inquérito. Convocação de juiz. Princípio da independência dos Poderes.

Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial, caracteriza indevida ingerência de um poder em outro.

Habeas deferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, deferir o pedido de *habeas corpus*.

Brasília, 21 de junho de 2000 — Carlos Velloso, Presidente — Nelson Jobim, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: A paciente, Juíza de Direito, foi convocada pelo Senhor Deputado Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, que investigava o avanço e a impunidade do narcotráfico, para depor perante a referida Comissão (Ofício 1.475/2000-PRES; fl. 07).

O motivo da convocação foi a revogação da prisão preventiva de **Alexandre Campos de Farias e Carlos Coelho Macedo** (Processo n. 2.51050000-1-0).

O Juiz Fernando da Costa Tourinho Neto, Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, impetrou este *habeas corpus* preventivo (fls. 02/05).

Alegou que a convocação da Juíza fere o princípio da independência dos Poderes. Requereu salvo-conduto e deferimento do *habeas* (fl. 05).

Deferi liminar (fl. 19).

A PGR opina pelo deferimento do *habeas* (fl. 40).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Relator): A convocação da CPI visou investigar a decisão judicial da paciente.

Leio nas informações do Senhor Deputado Presidente da CPI:

“ (...)

O que motivou a convocação da juíza foi a curiosidade em saber por que ela não apresentou, aos dois indiciados por esta CPI, a intimação para que prestassem depoimento. Ambos estavam presos, preventivamente, por determinação da juíza; a intimação foi a ela encaminhada e recebida antes da revogação do decreto de prisão preventiva; a juíza os ouviu, revogou a prisão - e devolveu o instrumento de intimação à CPI, sem apresentá-lo a Carlos e Alexandre. ...” (fls. 34/35).

Tal pretensão caracteriza indevida ingerência de um poder em outro.

Disse na decisão liminar:

“As decisões judiciais só podem ser revistas pelos recursos processuais próprios.

Leio, na doutrina:

‘ (...)

Prevalece hoje a idéia, adotada em nosso sistema processual, de que qualquer vício da decisão judicial é sanável por intermédio de recurso, e consequentemente sujeita ao princípio do duplo grau, desde que observados os requisitos próprios de cada meio de impugnação.

(...)¹

A independência do exercício da jurisdição está protegida pela lei (Lei Complementar n. 35/79):

‘ Art. 41. Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem, o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir.’

1 GRINOVER, Ada Pellegrini. *Recursos no Processo Penal*, 2. ed., pp. 25.

O Tribunal já definiu o objetivo dessa regra:

HC 71.049, **Ilmar Galvão**:

‘(...) Tal norma tutela (...) a independência funcional, enquanto garantia para o exercício da jurisdição, (...)’

O Senado Federal enfrenta o tema em seu Regimento.

Não admite Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário:

‘Art. 146. Não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matéria pertinente:

(...)

II – Às atribuições do Poder Judiciário;

(...)’

Essa regra meramente explicita o que já se encontra no sistema constitucional.

É, por isso, aplicável à Câmara dos Deputados.

A natureza jurisdicional do ato é evidente.

O objetivo da convocação é ouvir a Paciente sobre sua decisão.

Essa pretensão ofende o princípio constitucional da separação e independência dos poderes.

Há precedente.

HC 79.441, **Octávio Gallotti**:

‘(...) O Tribunal, considerando que, no caso, busca-se investigar decisões judiciais do magistrado e não atos administrativos por ele praticados, deferiu o pedido para que não seja o paciente submetido à obrigação de prestar depoimento ...’ (*Informativo* n. 172)” (fls. 18/19).

O que depois se passou não alterou os fundamentos da liminar.

Conheço do *habeas* e o defiro.

Torno definitiva a decisão liminar.

EXTRATO DA ATA

HC 80.089/RJ — Relator: Ministro Nelson Jobim. Paciente: Cláudia Valéria Bastos Fernandes. Impetrante: Fernando da Costa Tourinho Neto. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Ministro Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves e Celso de Mello.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 21 de junho de 2000 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 80.240 — RR

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Paciente: Jerônimo Pereira da Silva — Impetrantes: Ela Wiecko Volkmer de Castilho e outra — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI para investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica)

I - Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, quando se questiona da legitimidade da intimação para depor em comissões parlamentares de inquérito: precedentes (v.g. Plenário, HC 71.193, 6-4-94, *Pertence, DJ* 23-3-01; HC 71.261, 11-5-94, *Pertence, RTJ* 160/521; HC 71.039, 7-4-94, *Brossard, RTJ* 169/511).

II - STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas *i* e *c*), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito: precedentes.

III - Comissão Parlamentar de Inquérito: conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais — e não maior que o dessas — de modo que a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados de direitos e garantias constitucionais.

IV - Comissão Parlamentar de Inquérito: intimação de indígena para prestar depoimento na condição de testemunha, fora do seu habitat: violação às normas constitucionais que conferem proteção específica aos povos indígenas (CF, arts. 215, 216 e 231).

1. A convocação de um índio para prestar depoimento em local diverso de suas terras constrange a sua liberdade de locomoção, na medida em que é vedada pela Constituição da República a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo exceções nela previstas (CF/88, artigo 231, § 5º).

2. A tutela constitucional do grupo indígena, que visa a proteger, além da posse e usufruto das terras originariamente dos índios, a respectiva identidade cultural, se estende ao indivíduo que o compõe, quanto à remoção de suas terras, que é sempre ato de opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como imposição, salvo hipóteses excepcionais.

3. Ademais, o depoimento do índio, que não incorporou ou compreende as práticas e modos de existência comuns ao “homem branco” pode ocasionar o cometimento pelo silvícola de ato ilícito, passível de comprometimento do seu *status libertatis*.

4. Donde a necessidade de adoção de cautelas tendentes a assegurar que não haja agressão aos seus usos, costumes e tradições.

IV. Deferimento do *habeas corpus*, para tornar sem efeito a intimação, sem prejuízo da audiência do paciente com as cautelas indicadas na impetração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir o pedido formulado no *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 20 de junho de 2001 — Marco Aurélio, Presidente — Sepúlveda Pertence, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: *Habeas corpus* preventivo impetrado em favor de Jerônimo Pereira da Silva, índio macuxi da Aldeia de Maturuca, TI Raposa Serra do Sul, Estado de Roraima, apontando-se como ameaça de coação a sua intimação para prestar depoimento à CPI destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica, em audiência a ser realizada em Boa Vista, na sede da Assembléia Legislativa daquele Estado.

Essa a fundamentação e o conseqüente pedido de *habeas corpus* formulados pela ilustre Subprocuradora-Geral da República Ela Wiecko de Castilho e Procuradora Regional da República, Deborah Duprat de Britto Pereira, na qualidade de integrantes da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

“O art. 218 do CPP, de aplicação no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, autoriza a condução coercitiva da testemunha faltosa, o que evidencia a possibilidade concreta de o paciente vir a sofrer coação em sua liberdade de locomoção.

O ato coator, por seu turno, reveste-se de flagrante ilegalidade, na medida em que afronta os dispositivos constitucionais que conferem proteção específica aos povos indígenas (artigos 231, 215 e 216), como se verá.

II – Do Ato Coator

A Constituição de 1988 representa uma clivagem em relação a todo o sistema constitucional pretérito, ao reconhecer o Estado brasileiro como pluriétnico, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual instala-se, subrepticiamente, na alma dos diferentes grupos étnicos, novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprios, eliminando o específico de sua identidade, ora submetendo-os forçadamente a uma invisibilidade.

Se se trata de novo padrão a ser necessariamente observado, e não de meros arquétipos platônicos, impõe-se estabelecer a exata compreensão do novel valor que irá pautar as condutas dos diversos atores sociais.

À vista desta comunidade nacional, a qual, a despeito da procura de um destino comum, orienta-se pelo respeito à heterogeneidade da regulamentação ritual da vida, assegurando aos seus diferentes grupos formadores os modos próprios de criar, fazer e viver (art. 216, II, CF), bem como os de se auto-referirem e conceberem os demais (*ib, I*) avultam em significado os princípios da liberdade e da igualdade.

Liberdade como essência do próprio homem, que lhe permite instaurar novos processos, escolhendo fins e elegendo os meios necessários para a sua realização. É a consciência de sua determinação a nota específica do homem. A igualdade, por seu turno, pressupõe a alteridade. Não houvesse o ego e o alter seria impensável a alternativa binária básica entre identidade e diferença. Mas, para que haja igualdade na alteridade, impõe-se não só respeito, mas compreensão dos códigos e valores que orientam o outro, sem fundar-lhes em uma lógica que lhes é estranha, porque do ego. Comunicação e identidade, assim, são termos que se exigem e se complementam, pois a compreensão do outro dá-se necessariamente num relacionamento dialógico, mantida obstinadamente viva a não identidade de um com o outro.

Dentre esses grupos étnicos, mereceram especial atenção do legislador constituinte os povos indígenas, certamente em razão do seu caráter originário na formação da nação brasileira. Foi-lhes assegurada a ocupação das terras tradicionalmente ocupadas na constatação de que as mesmas seriam indispensáveis à sua existência física e cultural.

A autonomia dos povos indígenas, contudo, não se esgota no reconhecimento de um território no qual permaneçam, nem tampouco a ele se limita. Equivocada seria a leitura que se fizesse exclusivamente a partir do artigo 231 da Constituição, a pretender que o reconhecimento dos seus usos, costumes e tradições se desse apenas no âmbito do território que lhes foi outorgado, por ser este o objeto específico de regulação do dispositivo invocado. Evidencia o artigo 216 da CF que, enquanto grupo formador da sociedade brasileira, os índios têm direito, em suas relações com os demais segmentos constituintes desta nação, a deles exigir observância aos seus modos de criar, fazer e viver (inciso II) e, muito mais, fazer-lhes ver como a eles — índios — se representam os modos de criar, fazer e viver desta sociedade que integram, de modo diferenciado (inciso II).

Resulta desta análise que, a par de lhes reconhecer o direito a uma existência diferenciada, a Constituição outorgou aos próprios índios o direito a dizer em que consiste esta diferença. Categorizar, como vinha fazendo o legislador a partir de sua própria perspectiva, os índios como “aculturados” ou “selvagens” revela preconceito etnocentrista e não mais encontra guarida no texto constitucional, na medida em que, ao admitir-se como multiétnica a sociedade brasileira, nega-se a possibilidade de que um de seus grupos formadores venha a dizer o que são ou como são os demais, por tal atitude importar em domínio de um único segmento étnico, o que antagoniza, em absoluto, com a própria noção de multi ou pluriétnicidade.

Ademais, ter contato com uma sociedade não significa necessariamente compartilhar a pauta valorativa que a orienta.

É nessa perspectiva que se revela a ilegitimidade do ato coator.

Primeiramente, por impor ao índio que *saia* de seu território e compareça para depor a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, quando o texto constitucional lhe assegura a permanência em suas terras. Longe de representar um confinamento, é certo que a saída de um índio de suas terras é sempre um ato de opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como uma imposição, salvo hipóteses excepcionabilíssimas de cometimento de delitos ou situações de risco para a própria comunidade. A propósito, o § 5º do art. 231 da CF.

Ademais, indispensável se faz a adoção de cautelas tendentes a assegurar que não haja agressão aos seus usos, costumes e tradições. Não há como se desconhecer que a inquirição de uma testemunha se faz segundo códigos próprios de quem interroga. Códigos esses não necessariamente compartilhados pelo depoente. Por outro lado, tudo aquilo que é dito também o é sob uma ótica diferenciada de vida, o que reclama correta tradução e compreensão. Tanto mais se revela necessária a cautela quando é certo que o depoente está passível de responsabilidade criminal por falso testemunho.

Desta forma, a oitiva de um índio, para o fim declinado no ato coator, deve dar-se:

- a) na área indígena onde se encontra o índio, em dia e hora previamente acordados com a comunidade;
- b) com a presença de representante da FUNAI e de um antropólogo com conhecimento desta mesma comunidade.

Ressalte-se, por último, para que não parem dúvidas, que o paciente é Presidente do Conselho Indígena de Roraima, organização exclusivamente formada por índios, o que não altera, como antes ressaltado, em absolutamente nada o direito que lhe assiste.

III – Do Pedido

Em razão da ameaça concreta de constrangimento à liberdade de locomoção do paciente, requer-se a concessão da ordem para:

a) *liminarmente* lhe ser assegurado o não comparecimento à audiência designada para o dia 20-6-00, às 14h00, no Edifício da Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, em Boa Vista;

b) garantir que a sua inquirição se dê na área indígena que habita, com as cautelas antes declinadas.”

Deferi a liminar para assegurar ao paciente o não-comparecimento à audiência.

Após reiterada a solicitação de informações, prestou-as pela CPI o seu Presidente, nobre Deputado Luciano Castro, nestes termos:

“Senhor Ministro,

Com relação ao *Habeas corpus* n. 80240, pedimos *venia* a Vossa Excelência por não havermos prestado as informações solicitadas através do Ofício n. 1183, de 20 de junho de 2000, pois entendemos que não tendo tomado as atitudes temidas pelo Sr. Jerônimo Pereira da Silva não seria necessária providência.

Esta Comissão Parlamentar de Inquérito decidiu em Reunião realizada dia 6 de junho do corrente, conforme Ata anexa, ouvir o Sr. Jerônimo Pereira da Silva na condição de testemunha. Consultada a legislação e não encontrando nenhum óbice explícito que a impedisse, marcamos a oitiva para ser realizada no dia 20 de junho último, na Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, uma vez que a Comissão lá realizaria algumas reuniões, e o Sr. Jerônimo ser Presidente do Conselho Indígena daquele Estado. Todavia, no dia da reunião tomamos conhecimento que o convocado havia impetrado “*Habeas corpus*” no Supremo Tribunal Federal. Lida a petição, por prudência resolvemos não levar o caso ao ponto da condução coercitiva e, também, não voltamos até o momento a intimar o Sr. Jerônimo, até por aguardar qual seria o posicionamento dessa egrégia Corte sobre a convocação de indígenas para prestar depoimento, na condição de testemunha, às Comissões Parlamentares de Inquérito.”

Opinou pelo deferimento da ordem o em. Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Conheço do pedido.

Firmou-se no Tribunal a admissibilidade do *habeas corpus* que é de sua competência originária (v.g., HC 32678, 5-8-53, Mário Guimarães, *RFor.* 151/375; HC 71261, 11-5-94, Pertence, *RTJ* 160/522; HC 71039, 7-4-94, Brossard, *RTJ* 169/511 etc) — quando se questiona da legitimidade da intimação para depor em comissões parlamentares de inquérito (v.g., Plenário, HC 71.193, 6-4-94, Pertence, *DJ* 23-3-01; HC 71261, 11-5-94, Pertence, *RTJ* 160/521; HC 71039, 7-4-94, Brossard, *RTJ* 169/511).

No HC 71193, consignei na ementa — *DJ* de 23-3-2001:

“*Habeas corpus*: cabimento em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializado na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recusa a comparecer, como no caso se pretende ser direito seu”.

II

No mérito, depois de expor os fundamentos da impetração, opinou nestes termos o Senhor Procurador-Geral da República:

“12. O ato de intimar determinada pessoa para prestar depoimento em Comissão Parlamentar de Inquérito não constitui, só por si, motivo suficiente que possa evidenciar, quanto a ela, a ocorrência de ameaça ao seu *status libertatis*, uma vez que é necessário para que se legitime o acesso à proteção jurisdicional do Estado a comprovação de situação de ofensa, direta ou indireta, atual ou iminente, a direitos ou a garantias assegurados pela ordem jurídica e correlacionados com a liberdade de locomoção (nesse sentido: HCML n. 80427PE, Rel. Min. Celso de Mello, in DJ de 13-9-2000, pág. 21).

13. Eis que, conforme o artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais, nem maior, nem menor que o dessas, de modo que às Comissões podem opor-se os mesmos limites formais e materiais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados de direitos e garantias previstos no ordenamento (nesse sentido: HC n. 79.244/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, in DJ de 24-3-2000, pág. 38).

14. No caso dos indígenas, muito embora a legislação pátria não disponha expressamente sobre limites para a sua intimação ou inquirição, tais atos devem pautar-se por cautelas de modo a não violarem as normas constitucionais protetivas deste grupo étnico.

15. Como bem observaram as impetrantes, a legislação anterior continha referências expressas à integração ou assimilação inevitável do silvícola, no entanto, com o advento da atual Carta Magna sobreveio nova mentalidade que assegura espaço para uma interação entre esses povos e a sociedade, protegendo, inclusive, a diversidade cultural dos povos indígenas, cujos valores passaram a ser objeto de tutela constitucional, nos termos do que dispõe os artigos 215, 216 e 231.

16. Deste modo, a convocação de um índio para prestar depoimento em local diverso de suas terras coage a sua liberdade de locomoção, na medida em que, sendo vedada pela Constituição da República a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo exceções nela previstas (CF/88, artigo 231, § 5º), deve-se tal direito ser estendido não só ao grupo, mas ao indivíduo que o compõe, uma vez que tal norma visa a proteger não só a posse e o usufruto das terras originariamente dos índios, mas a identidade cultural do grupo indígena, que deslocado a perderia.

17. Assim, deve-se estender a tutela constitucional de proteção do grupo indígena quanto à remoção de suas terras, expondo-o a influência de uma cultura dominadora, ao componente deste grupo, ainda mais quando este pode ser conduzido coercitivamente, se não cumprir o ato de intimação, e, por não ser integrado a uma nova diversidade cultural, sujeitar-se aos malefícios de um choque de interesses e valores.

18. Claro que se deve observar que tal direito de permanência na terra não é absoluto, uma vez que não só limitado pelas exceções previstas no § 5º do artigo 231 da Lei Maior, mas por direitos e garantias constitucionais outros em conflito, como seria o caso da prisão em flagrante ou por ordem escrita fundamentada (CF/88, art. 5º, LXI).

19. De outro lado, cabe evidenciar que o colhimento de depoimento de índio, que não incorporou ou compreende as práticas e modos de existência comuns ao “homem branco”, sem as devidas cautelas, ocasionaria, muito provavelmente, em virtude do conflito entre as identidades culturais e do desconhecimento da lei, o cometimento pelo silvícola de ato ilícito, passível de comprometimento do seu *status libertatis*, dentre ele o crime de desobediência, desacato, ou, como observado pelas impetrantes, a própria infração de falso testemunho. E, como consequência, o ato de intimação para depor também estaria maculado pela pecha de ameaçador ao direito de ir e vir, o que também dá ensejo à presente tutela jurídica.

Ante o exposto, opina o Ministério Público Federal pelo deferimento do pedido, para que seja assegurado ao paciente prestar depoimento na área indígena onde se encontra e com as devidas cautelas, de modo a não ocorrer agressão aos seus usos, costumes e tradições.”

O parecer é irretocável.

Na mesma linha, José Afonso da Silva¹ a meu ver, situou com precisão o reconhecimento constitucional da identidade cultural das comunidades indígenas.

“O art. 231” — assinala o mestre — “reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos índios, com o que reconhece a existência de minorias nacionais e institui normas de proteção de sua singularidade étnica, especialmente de suas línguas, costumes e usos. A propósito, a Constituição fala em populações indígenas (art. 22, XIV) e comunidades indígenas ou dos índios (art. 232), certamente como comunidades culturais, que se revelam na identidade étnica, não propriamente como comunidade de origem que se vincula ao conceito de raça natural, fundado no fator biológico, hoje superado, dada a “impossibilidade prática de achar um critério que defina a pureza da raça”. Nem é comunidade nacional que não é redutível a fatores particulares ou parciais, porque se integra de todos, enquanto realização do princípio do Estado nacional, trazindo, no nosso caso, a unidade comunitária dos brasileiros que envolve a todos.”

E depois de definir o sentido étnico com o qual cabe referir-se a **nações** indígenas, conclui

“Enfim, o sentido de pertinência a uma comunidade indígena é que identifica o índio. A dizer, é índio quem se sente índio. Essa auto-identificação, que se funda no sentimento de pertinência a uma comunidade indígena, e a manutenção dessa identidade étnica, fundada na continuidade histórica do passado pré-colombiano que reproduz a mesma cultura, constituem o critério fundamental para a identificação do índio brasileiro. Essa permanência em si mesma, embora interagindo um grupo com outros, é que lhe dá a continuidade étnica identificadora. Ora, a Constituição assume essa concepção, p. ex., no art. 231, § 1º, ao ter as terras ocupadas pelos índios como “necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. A identidade étnica perdura nessa reprodução cultural, que não é estática; não se pode ter cultura estática. Os índios, como qualquer comunidade étnica, não param no tempo. A evolução pode ser mais rápida ou mais lenta, mas sempre haverá mudanças e, assim, a cultura indígena, como qualquer outra, é constantemente reproduzida, não igual a si

1 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. Malheiros, pp. 826 ss.

mesma. Nenhuma cultura é isolada. Está sempre em contacto com outras formas culturais. A reprodução cultural não destrói a identidade cultural da comunidade, identidade que se mantém em resposta a outros grupos com os quais dita comunidade interage. Eventuais transformações decorrentes do viver e do conviver das comunidades não descaracterizam a identidade cultural. Tampouco a descaracteriza a adoção de instrumentos novos ou de novos utensílios, porque são mudanças dentro da mesma identidade étnica.”

Essas considerações da impetração, do parecer e do doutrinador insigne bastam a alicerçar a construção pleiteada.

Defiro o *habeas corpus* para tornar sem efeito a intimação, sem prejuízo da audiência do paciente com as cautelas indicadas na petição: é o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 80.240/RR — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Paciente: Jerônimo Pereira da Silva. Impetrantes: Ela Wiecko Volkmer de Castilho e outra. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI para investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica).

Decisão: Após o voto do Ministro Sepúlveda Pertence (Relator), deferindo o *habeas corpus*, no que foi acompanhado pelos Ministros Ellen Gracie, Maurício Corrêa e Ilmar Galvão, pediu vista dos autos o Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Celso de Mello e Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Ellen Gracie. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Brasília, 19 de abril de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Este *habeas corpus* tem como objeto ato da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica que implicou a intimação do Paciente, indígena, para comparecer perante a Comissão como testemunha. A inicial, redigida com insuplantável esmero, busca revelar o direito do Paciente de ser ouvido na área indígena, em dia e hora previamente acordados, com a presença de representante da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e de um antropólogo com conhecimento da vida na comunidade.

Na sessão em que começado o julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence pronunciou-se pela concessão do *habeas*, reportando-se não só ao parecer da Procuradoria-Geral da República em tal sentido, como também à lição de José Afonso da Silva sobre o alcance do artigo 231 do Diploma Básico. Entende Sua Excelência que o trato da matéria sob o ângulo constitucional obstaculiza a mencionada intimação.

Estão em jogo valores diversos e que, portanto, hão de ser sopesados. De um lado, consoante a regra geral decorrente do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação, podendo intimar aqueles que surjam como envolvidos em fatos a serem objeto de apuração. De outro, observa-se o tratamento especial conferido aos índios. A Carta preserva a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e tradições dos índios, consideradas as peculiaridades reinantes, objetivando o respeito à cultura indígena. Há de extrair-se da Carta Política a maior eficácia possível, ante o fim colimado. Procede a conclusão da inicial, em que se enfatiza: “a saída de um índio de suas terras é sempre um ato de

opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como uma imposição, salvo hipóteses excepcionalíssimas de cometimento de delitos ou situações de risco para a própria comunidade”. Retorno ao início deste voto. Contrapondo os valores em questão, sobressai o relativo à preservação dos costumes indígenas. E aí transparece em segundo plano o referente à audição de pessoas no âmbito da casa em que instalada a comissão parlamentar de inquérito, sem que isso implique prejuízo para a atividade desta. Contando as comissões com melhor estrutura, podem muito bem proceder a tal audição na região em que situada a comunidade indígena, cabendo as precauções aventadas na inicial. Isso não resulta no esvaziamento da importância de tal comissão, mas na racionalidade do desenvolvimento dos trabalhos em harmonia com o texto constitucional. Em síntese, o poder de investigação encerrado no preceito da Carta abrange, é certo, o de intimar pessoas para comparecimento ao local designado, sem, no entanto, importar em ato impositivo, em se tratando da audição de indígena. Aliás, os veículos de comunicação têm revelado o deslocamento, em diligência, de membros de comissões parlamentares de inquérito, o que se dirá quando isso decorre da própria norma constitucional. Acompanho o Ministro Sepúlveda Pertence, deferindo o *habeas corpus* nos termos em que pleiteado.

EXTRATO DA ATA

HC 80.240/RR — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Paciente: Jerônimo Pereira da Silva. Impetrantes: Ela Wiecko Volkmer de Castilho e outra. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI para investigar a ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica).

Decisão: Por unanimidade, o Tribunal deferiu o pedido formulado no *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, o Ministro Marco Aurélio. Eximiram-se de votar os Ministros Nelson Jobim e Moreira Alves, por não terem assistido ao relatório. Ausente, justificadamente, a Ministra Ellen Gracie (que proferira voto na assentada anterior).

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 20 de junho de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 80.420 — RJ

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Relatora para o acórdão: A Sra. Ministra Ellen Gracie

Paciente: Paulo Henrique Sawaya Filho — Impetrantes: Luís Guilherme Martins Vieira e outros — Coator: Superior Tribunal de Justiça

***Habeas corpus*. Formação de quadrilha visando à prática de crimes contra o INSS. Denúncia baseada, entre outros elementos, em provas coletadas por meio de busca e apreensão domiciliar ordenada por Comissão Parlamentar de Inquérito, em decisão não fundamentada, o que tem sido repellido por esta Corte (Mandados de Segurança n. 23.452, 23.454, 23.619 e 23.661, entre outros). Denúncia que aponta a materialidade do delito, bem como indícios de autoria fortemente demonstrados por outros documentos, testemunhos e elementos carreados pelo Ministério Público. Inépcia da peça acusatória não configurada. Ordem concedida em parte, para o efeito de excluir os papéis que foram objeto da busca e apreensão irregular.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, deferir, em parte, a ordem de *habeas corpus*.

Brasília, 28 de junho de 2001 — Moreira Alves, Presidente — Ellen Gracie, Relatora para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: *Habeas corpus* em favor de Paulo Henrique Sawaya Filho, denunciado por formação de quadrilha para a comissão de delitos contra o INSS (fls. 53-108).

Contra o recebimento da denúncia pelo juízo da 13ª Vara Federal do Rio de Janeiro, impetraram-se *habeas corpus* sucessivamente e sem êxito ao TRF/2ª Região e ao Superior Tribunal de Justiça: o fundamento nuclear das petições foi o de que se lastrearia a denúncia em elementos colhidos em busca e apreensão determinada pela **CPI da Previdência Social**, cuja nulidade se sustenta não apenas porque incompetente a Comissão para ordenar a diligência — dependente de autorização judicial — mas também por violadas, na sua efetivação, formalidades essenciais impostas pelo Código de Processo Penal.

O acórdão do STJ — Relator, o em. Ministro Vicente Leal — recebeu esta ementa — HC 3.985, fl. 206:

“Penal. Habeas-corpus. Comissão Parlamentar de Inquérito. Poderes. CF/88, art. 58, § 3º. Medida de busca e apreensão. Denúncia. Prova lícita. Validade.

O artigo 58, § 3º, da CF/88, estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm os poderes próprios das autoridades judiciais na condução dos procedimentos investigatórios para os quais foram constituídas.

Se o Judiciário tem poder para realizar buscas no exercício de suas atribuições jurisdicionais, é inegável a competência das CPIs na expedição de mandado de busca e apreensão.

Reveste-se de vitalidade jurídica a denúncia oferecida com fundamento em provas obtidas por força de diligência de busca e apreensão determinada por Comissão Parlamentar de Inquérito.

Habeas-corpus denegado.”

Mediante voto-vista, o em. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro — não obstante entendesse incompetente a CPI para ordenar busca e apreensão domiciliar — também denegou a ordem, porque *“a imputação do Ministério Público não se apóia, exclusivamente, nesses dados; outros existem, suficientes, por si sós, para configurar o fumus boni juris.”*

Donde a presente impetração, substitutiva do recurso ordinário.

Extrato da petição inicial:

2. Em 18/10/94, perante o Juízo da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro (hoje, em razão da criação das chamadas varas federais criminais, o feito foi redistribuído para a 6ª Vara Federal Criminal, por onde tramita), representantes do Ministério Público ofereceram denúncia (*doc. 1*), recebida em 26/10/94, em face do paciente e outros 17 (dezesete) réus, pelo crime de formação de quadrilha.

3. Antes de mais nada, é necessário esclarecer que a exordial *sub examen* foi ofertada sem que fosse instaurado inquérito policial, dado que embasada, com exclusividade, em relatório conclusivo da apelidada CPI da Previdência, imputando a todos, de cambulhada, a prática do crime previsto no art. 288 do Código Penal. Para a confirmação desta assertiva, basta observar os enormes trechos da inicial constituídos de transcrições *ipsis litteris* dos termos do documento da CPI antes referenciado.

4. Com efeito, consoante se depreende do exame da peça vestibular, foi instituída, através da Resolução de n. 46/93 da Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito “(...) destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários (...)” (*doc. 1*), presidida pelo deputado Paulo Novais, funcionando como relatora a parlamentar Cidinha Campos.

5. Deflui, ainda, da leitura, mesmo que perfunctória, da peça deflagradora da ação *sub quaestio*, que o processo teve sua origem, *unicamente*, em razão de diligência alcinhada de busca e apreensão realizada, na cidade do Rio de Janeiro, em dezembro de 1993, no escritório do primeiro denunciado, onde membros daquela comissão lograram apreender diversos documentos que, segundo eles e a acusação pública, são reveladores de que os réus integraram uma *societas sceleris*, cujo objetivo seria fraudar os cofres do INSS, mormente no que tange aos parcelamentos de débitos relativos às contribuições sociais.

6. É na própria inicial que se encontram, em inúmeras passagens, referências a papéis arrecadados no escritório do primeiro denunciado, Cesar de La Cruz Mendoza Arrieta, exclusiva fonte de dados para a elaboração da denúncia — diga-se sempre — como se demonstrará adiante e tão bem examinou a Professora Doutora Ada Pellegrini Grinover na página 16 de seu parecer (*doc. 27*).

7. Por ser de suma importância para o deslinde do presente, é bom que se diga, desde logo, que a diligência retro citada foi realizada após a 17ª reunião daquela CPI, levada a efeito em 15/12/93, ocasião em que os parlamentares decidiram, por unanimidade de votos, dentre outras coisas,

“(...) a realização de diligência, com delegação de competência para adoção das medidas legais cabíveis no Estado de São Paulo, no próximo dia 16 de dezembro (...)”. (*doc. 2*)

8. Em consequência dessa deliberação e na mesma oportunidade, o deputado Agostinho Valente, Vice-Presidente no exercício da Presidência da inquisição, em equivocada interpretação do que fora decidido pelo colegiado, expediu mandado — se é que assim pode ser chamada peça tão irrita — de busca e apreensão, alinhavando-o nos seguintes termos:

“(...) Com fundamento na lei n. 1.579/52, no art. 37 da Constituição Federal, Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no Art. 240 do Código de Processo Penal, de ordem do Plenário desta CPI, determino que se (ILEGÍVEL) busca e apreensão de quaisquer documentos relativos a **Cesar Arrieta Del Rio**, ou **Cesar Mendonza Arrieta de La Cruz**, ou ainda, **Cesar Arrieta de La Cruz** e **Alba Campos** ou **Alba Campos Arrieta**, que se encontrarem em poder de quem quer que seja, especialmente os que encontrarem sob a guarda ou registros da Administração do “**Hotel Maksoud**” na cidade de São Paulo – SP.

Determino que esta diligência seja efetuada por mim, Deputado Agostinho Valente, pela Deputada Cidinha Campos, e pelos funcionários da Câmara dos Deputados: **Flávio Euclides Ramos Jacopetti** e **Woltair Simet (Ilegível)**; e ainda pelo técnico do Banco Central do

Brasil à disposição desta Comissão, Sr. José Carlos Vieira de Oliveira, acompanhados do Delegado da Polícia Federal Francisco Barros Leal, além dos policiais que este julgar necessário”. (doc.3)

9. Como se já não bastasse a ilegalidade da expedição do mandado, sua execução foi mais longe ainda na afronta ao Direito: a nula ordem foi cumprida não em São Paulo, para onde fora expedida, mas na cidade do Rio de Janeiro, onde ficava o escritório de Cesar Arrieta, co-réu do paciente.

10. Apreendido o material desejado, este permaneceu acautelado na Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro, por determinação da deputada Cidinha Campos, até o dia 20-12-93, quando Sua Excelência, não se sabe de que forma nem por que meios, se encarregou “(...) de levá-los para Brasília/DF (...)” (doc.4).

11. Registre-se que, coroando o arbítrio, não foi lavrado, nem no momento da diligência nem jamais, o auto circunstanciado a que estavam jungidos, porventura tivessem os deputados — e não têm — o poder de determinar, *sponte sua*, a adoção da medida cautelar, restando, em decorrência, ignorado o mandamento insculpido no art. 245, § 7º, do Código de Processo Penal; tampouco o material apreendido foi juntado aos autos da ação penal — *até hoje, como veremos adiante* —, apesar de ser a *única* fonte das informações alinhavadas na vestibular.

12. Por tal razão, antes da realização do interrogatório do paciente, sua defesa técnica (além da de outros réus) peticionou indagando o paradeiro do malfadado papelório (doc.5) e avisando, desde então, que a instrução não poderia começar porque violaria, como de fato violou, os preceitos constitucionais garantidores do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

13. Interrogado Paulo Henrique Sawaya Filho, *sem ter tido acesso aos incorpóreos documentos*, ao apresentar sua defesa prévia (doc.6) arguiu, dentre outras preliminares, fosse a ação penal sobrestada, até que viessem aos autos *todos* os documentos apreendidos pela indigitada CPI, o que não foi apreciado pela juíza de primeira instância, a saudosa magistrada Marilene Reis Soares.

14. Nesse ínterim, foi impetrado, em 21/8/95 e em favor do paciente, o *habeas corpus* n. 658/RJ, perante o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (doc.7), visando a trancar a ação pela ausência de justa causa, por entenderem os impetrantes que a CPI, afora não possuir poderes para determinar busca e apreensão, não deliberara — como não deliberou — nesse sentido (...)”

Segue-se a narração exaustiva da reiterada oposição da defesa a que se desse continuidade à instrução, antes de vindo aos autos o material colhido pela CPI, até que deferida por mim a liminar para sustá-la; das informações posteriores do Juízo de origem, de que dera prosseguimento ao feito, pois o MP teria obtido junto à Câmara dos Deputados e juntado aos autos “*toda a documentação apreendida pela CPI da Previdência*”; da contestação da defesa à alegada completeza do material juntado pela acusação e dos incidentes surgidos a respeito.

Na densa sustentação jurídica do pedido, estendem-se os impetrantes — lastreados em pareceres dos doutos Ada Pellegrini Grinover (fls. 305/324) e Luiz Roberto Barroso (fls. 326-351) — sobre o fundamento radical — a incompetência das CPIs para determinar e efetivar busca e apreensão domiciliar, diligência compreendida na reserva de jurisdição do Poder Judiciário — e, no caso concreto, admitida para argumentar a competência questionada, a nulidade da deliberação parlamentar — porque não fundamentada —, e da sua efetivação.

“*Falamos isto*” — aduzem (fl. 35) com citações textuais do parecer de Ada Grinover — “*porque*”:

a um, “não foram mencionadas as ‘fundadas razões’ que autorizariam a busca”;

a dois, “foi indicado no mandado expedido um local para diligência (Hotel Maksoud, em São Paulo), ao passo que a busca acabou sendo realizada em outro local e mesmo em outro estado da Federação”;

a três, “não ficaram explicitados os motivos e os fins da mesma”;

a quatro, “não se atenderam, enfim, as cautelas do art. 245 do CPP, especialmente a exigência de lavratura de auto circunstanciado pelos executores da diligência, com a assinatura de duas testemunhas presenciais (§ 7º do art. 245 do CPP)”.

Prosegue a petição com as conseqüências a extrair da ilicitude ou ilegitimidade das provas questionadas — utilizando-se uma vez mais a lição de Ada Grinover — para concluir — fl. 40:

“100. Na esteira desse posicionamento, aflora a necessidade de se perquirir os prejuízos advindos da utilização daquelas provas, assim como o reconhecimento da ilicitude e/ou ilegitimidade das mesmas. No que atine ao campo da ilicitude, trata-se de violação às normas materiais que preservam os direitos e garantias individuais dos cidadãos, sendo sua inadmissão a causa de seu imperativo banimento do processo, pois seu vírus contamina mortalmente as provas derivadas.

101. Paralelamente,

“(…) *em relação à ilegitimidade da prova, que leva à sanção de nulidade, deve ser considerada a regra do art. 573, § 1º, do CPP, segundo a qual “a nulidade de um ato, uma vez declarada, causará a dos atos que dele diretamente dependam ou sejam conseqüência.*

(…)

Excluídas, portanto, as informações oriundas das provas ilícitas e ilegítimas, resultantes da diligência em questão, nada existe a amparar a acusação formulada contra o acusado Paulo Henrique. Falta, no caso, o fumus boni juris que poderia justificar a persecução. Como já afirmei em trabalho anterior, “é a própria natureza do processo penal que leva à necessidade de demonstrar a plausibilidade do direito invocado, para evitar a lide temerária. O processo criminal representa, por si só, um dos maiores dramas para a pessoa humana; exige um sacrifício ingente dos direitos da personalidade, espoliando o indivíduo da intimidade e, freqüentemente, da dignidade mesma. Por isso, é que um mínimo de “fumo de bom direito” há de exigir-se para que se leve adiante o processo, até a solução da lide”. (doc. 27; Ada Grinover).

102. Sob esse aspecto, das duas, uma:

a) ou, tendo sido a prova obtida por meio ilícito, contaminando as subseqüentes, a seqüela que as atinge é seu arvoreamento à condição de inexistentes, motivo pelo qual não poderiam, como não podem, ser utilizadas para fim algum, quanto mais para embasar denúncia, faltando, por conseguinte, justa causa para propositura da ação penal;

b) ou, sendo a prova considerada ilegítima, em razão da violação das normas constitucionais e processuais pertinentes, resta imprestável para ser-

vir de elemento exclusivo e fundamental a possibilitar o início da demanda penal, razão por que enseja a ausência da justa causa para propositura da ação penal.”

Passa-se à crítica ao acórdão do STJ e ao pedido de liminar para sustar o andamento do processo e, ao final, de deferimento da ordem para trancar a ação penal por falta de justa causa.

Deferi parcialmente a liminar para sustar o interrogatório do paciente até a decisão do *habeas corpus* (fl. 517).

Em 23-10-00, atendendo a sucessivas petições, estendi a liminar de sustação de interrogatório a todos os co-réus (fl. 773).

Posteriormente, deferi pedido dos impetrantes — à vista de decisão do juízo da causa de reiniciar a inquirição de testemunhas, não obstante suspensos os interrogatórios — para tornar explícito que — à vista das razões que a determinaram — a ordem liminar de sustar a inquirição dos réus se estendia à instrução da causa.

O parecer do Ministério Público Federal, da lavra do il. Subprocurador-Geral Francisco de Bonis — reiterado após os últimos incidentes (fl. 873) —, ficou resumido nesta ementa — fl. 837:

“Habeas corpus. Processual Penal. Fraudes contra a Previdência Social (Crimes de apropriação indébita, formação de quadrilha e peculato continuado, em concurso material) apreensão de documentos determinada por Comissão Parlamentar de Inquérito. Alegação de ilicitude da obtenção das provas. Teoria da árvore envenenada. Inaplicabilidade. Ação Penal. Trancamento. Falta de Justa Causa. Improcedência.

A análise aprofundada das provas trazidas aos autos, inclusive dos documentos apreendidos pela CPI, deve ser feita após a instrução criminal, por ocasião da prolação da sentença, não sendo cabível fazê-la na sede angusta do *habeas corpus*.”

Na espécie, com propriedade, a autoridade acoimada coatora elidiu a eiva apontada, asseverando que “(...) os documentos que foram objeto da busca e apreensão determinada pela CPI são apenas parte de um vasto conjunto de elementos que serviu de suporte para o oferecimento da denúncia. (...) Ainda assim, se, por hipótese, se considerasse como ilícita e ilegítima a busca e apreensão feita pela CPI, para se anular todo o feito seria necessário demonstrar, cabalmente, que todas as demais provas colhidas são derivadas da referida busca e apreensão (...). Como se sabe, a chamada teoria dos frutos da árvore envenenada somente se aplica no caso em que as provas que se sigam à prova ilícitamente colhida tenham sido obtidas por meio de informações possibilitadas por esta, caracterizando, deste modo, uma ilicitude por derivação.”

No caso *sub examine*, descrevendo a denúncia conduta que configura, em tese, crime, e ainda não sendo possível a verificação, de plano, de elementos que afastem a autoria do Paciente ou mesmo a incidência de prescrição, improcede, inegavelmente, a pretensão de trancamento de ação penal, por falta de justa causa, consoante reiterada orientação jurisprudencial dos Tribunais Superiores.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): A ilicitude da prova advinda da busca e apreensão domiciliar se me afigura manifesta no caso.

A mim me basta a convicção de estar coberta pela reserva exclusiva da jurisprudência do Poder Judiciário ou “*monopólio da primeira palavra*”, na eloqüente expressão de Canotilho — a ordenação das diligências probatórias que impliquem constrição de direitos fundamentais, nas hipóteses em que a própria Constituição tenha subordinado a sua efetivação à prévia autorização do juiz.

Quando do MS 23.452, 16-9-99, Relator o em. Ministro Celso de Mello, explicitarei minha posição a respeito:

“(…) já que se está procedendo a uma certa pesquisa da fundamentação de cada voto, que não tenho razões para adiar a explicitação de minha adesão à teoria da reserva explícita de jurisdição.

Convenci-me de que, efetivamente — sem embargo daquilo a que poderia levar uma interpretação literal do art. 58, § 3º —, quando a Constituição mesma se preocupou em reservar a interferência em certas liberdades e direitos fundamentais a uma decisão judicial, ela reclamou, então, uma ponderação de interesses com todas as garantias, não apenas do procedimento, mas da autoridade e das garantias dos órgãos do Poder Judiciário. Por isso adiro à visão lusitana do problema — que, afinal de contas, como mostrei no primeiro despacho em que o ponto foi tocado, vem da doutrina predominante já sob a Constituição de Weimar, que também determinava a extensão das normas de processo penal às comissões parlamentares de inquérito (MS 23.466, despacho liminar, *DJ* de 22-6-99) (v. Francisco Lopes) — para entender incabível, no caso, a busca e apreensão domiciliar sem prévia autorização judicial.”

Já me ocupara do tema no MS 23.454, 19-8-99, Relator o em. Ministro Marco Aurélio, quando assinalai:

“(…) parece-me mais que razoável — na linha de ponderação de interesses a que há recorrer para demarcar a inteligência da cláusula constitucional do art. 58, § 3º — que essas hipóteses, em relação às quais a Constituição explicitamente reclamou decisão judicial, são aquelas que, a juízo do constituinte, superam o problema de uma mera decisão interlocutória de admissão de uma prova, porque pressupõem um balanceamento de valores constitucionais entre o poder da CPI e direitos e garantias individuais; balanceamento que se entendeu de confiar à serenidade dos pretórios e não à saudável agitação das Casas Parlamentares.

Recordou o Ministro Celso de Mello que a cláusula discutida do art. 58, § 3º — se não é tradução, por óbvio — é importação direta, explícita e textual de cláusula da Constituição Portuguesa, onde a doutrina conhecida, dos mais autorizados autores, também não admite a invasão, pela comissão parlamentar de inquérito, das áreas de reserva explícita de jurisdição.

O que, de sua vez, é expresso na Constituição Italiana.

Na decisão inicial concessiva da cautelar no MS 23.466 — a mostrar que nem tudo quanto se disse antes da Constituição de 1988 é de jogar-se fora em matéria de comissão parlamentar de inquérito —, tomei, do primoroso estudo de Francisco Campos (*Rev. Forense* 195/78), a recordação de que o art. 34 da Constituição de Weimar já tornava explícita a aplicabilidade à CPI, “no que for adequado”, das disposições do processo penal: mais ampla assim que a nossa cláusula, restrita aos chamados “*poderes de investigação*”.

Não obstante, comentando o preceito, o autorizado **Anschutz**, citado por Francisco Campos, já entendia que, *verbis*:

“Os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de cará-

ter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.”

Por isso, tenho como da maior seriedade a linha de argumentação que parte do caráter absoluto da reserva constitucional de jurisdição.

Mas, como se trata de questão delicada, a envolver um ponto extremamente sensível das relações Judiciário-Legislativo, fico na boa prudência de não ir além do estritamente necessário à decisão deste caso.”

No mesmo sentido se manifestaram, naquele MS 23.452, além do Relator, Celso de Mello, os eminentes Ministros Marco Aurélio, Néri da Silveira e Carlos Velloso.

Os seis votos restantes, entretanto — dos Ministros Jobim, Corrêa, Galvão, Gallotti, Sanches e Moreira —, preferiram não enfrentar o problema, à vista da existência, naquele processo, de outras razões bastantes — e unanimemente acolhida então pelo Plenário —, para a concessão da ordem: a falta da motivação da deliberação da CPI que ordenou a busca e apreensão e a ausência de identificação do seu objeto.

A tese da reserva de jurisdição do Poder Judiciário para a busca e apreensão domiciliar — compreendida no âmbito da inviolabilidade do domicílio e do escritório profissional —, voltou a ser afirmada pelo Relator, o em. Ministro Néri da Silveira — na trilha do parecer do em. Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro —, no MS 23.642, 29-11-00 (*DJ* de 9-3-01) —, acompanhada pelos que já se haviam pronunciado no mesmo sentido no mencionado MS 23.452: de novo, entretanto, a ela se somou a da carência de motivação do ato da CPI, o que propiciou ao Ministro Moreira Alves, uma vez mais, deferir a segurança, sem se comprometer com o fundamento principal.

De qualquer sorte, também na espécie concorrem os motivos que — nos primeiros precedentes recordados — levaram o Plenário, por unanimidade, ao deferimento da ordem.

A ata da CPI — sem sequer identificar o autor da iniciativa ou reportar-se à justificativa do requerimento — cingiu-se a consignar, conforme certidão da presidência da Câmara dos Deputados (fl. 111):

“Foi requerida a realização de diligência, com delegação de competência para a adoção das medidas legais cabíveis no Estado de São Paulo, no próximo dia dezesseis de dezembro que, após discutida foi submetida a votos e aprovada por unanimidade.”

Como se vê, a deliberação carece não só de qualquer indício de fundamentação mas também de enunciar a natureza e o objeto da diligência, à identificação dos quais evidentemente não basta referir a unidade da Federação e a data em que se realizaria.

Essa completa indeterminação da deliberação da CPI — verdadeiro cheque em branco aos seus membros, acaso designados para cumpri-la, a fim de que procedessem a qualquer diligência probatória em São Paulo — vale, a rigor, pela inexistência de decisão do colegiado, que o Tribunal exige em tais hipóteses (cf. MS 23.669, liminar, Celso, *DJ* de 17-4-00, Informativo STF 185).

O vazio da deliberação não poderia ser suprido pelo mandado expedido por sua presidência, o qual, de resto, como visto no relatório, pouco lhe acrescentou de determinação (fl. 115).

De qualquer sorte, a exigência indeclinável de motivação — na própria ata ou mediante remissão dela ao requerimento ou a outros elementos já colhidos que lhe dêem respaldo —, já se tornou ponto consolidado da jurisprudência do Tribunal como pressuposto da validade da ordenação de diligências que importem restrição do gozo de direitos e garantias fundamentais, entre os quais se situa a inviolabilidade do domicílio e a proteção dos sigilos compreendidos na área da privacidade dos cidadãos.

Enfrentei inicialmente o problema na decisão liminar do MS 23.466, de 16-6-99 (DJ de 22-6-99).

Ainda sem me definir naquela ocasião entre a tese da reserva de jurisdição e a da coextensão total dos poderes das CPIs aos da autoridade judiciária, acentuei:

“Mas, admitida que seja a coincidência dos respectivos âmbitos, é certo que, ao poder instrutório das CPIs, hão de aplicar-se as mesmas limitações materiais e formais oponíveis ao poder instrutório dos órgãos judiciários.

É quanto basta à afirmação de relevância da questão suscitada no caso.

Limitação relevantíssima dos poderes de decisão do juiz é a exigência de motivação, hoje, com hierarquia constitucional explícita — CF, art. 93, IX:

“Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (...)**”

A exigência cresce de tomo quando se trata, como na espécie, de um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção de prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas.

De resto, se se cogita de CPI, a escrupulosa observância do imperativo constitucional de motivação serve ainda a viabilizar o controle jurisdicional de conter-se a medida nos limites materiais de legitimidade da ação da CPI, em particular, os derivados de sua pertinência ao **fato ou aos fatos determinados**, que lhe demarcam os lindes da investigação.

Instrumento do exercício das funções constitucionais do Congresso, CPI não é devassa: “*O requisito do fato determinado em prazo certo*” — afirma, em precioso trabalho anteontem publicado, o jovem magistrado João Carlos Mayer Soares — (**CPI, investigação ou julgamento**, no “Direito & Justiça”, supl. *Correio Braziliense*, **14-6-99**) —, “*está ligado à exigência de que a investigação, pelo seu caráter excepcional, não se torne algo vago, sem objetivos legislativos concretos e definidos, expondo cidadãos e instituições à suspeição pública por período indeterminado*”.

No caso, ao que se extrai da documentação instrutória da petição inicial, a relevância, a adequação e a necessidade da verdadeira devassa ordenada não foram objeto de fundamentação.”

Ao negar, naquele processo, a reconsideração da liminar, aduzi:

“(…) para o juízo de deliberação necessário à concessão da liminar, bastou outro fundamento menos polêmico: o da carência de motivação da decisão questionada.

Não a desmente o agravante.

Pretende, contudo, de início, que à CPI não se impunha o dever de motivação de suas decisões, até porque a exigência seria contraditória, na decisão agravada, à afirmação de que a Comissão não profere julgamentos.

A contradição, no entanto, *data venia*, é do agravo, que, de um lado, postula, sem restrições, os poderes judiciais de instrução, mas, de outro, pretende libertar-se das limitações nela impostas ao juiz: no Estado de Direito, entretanto — que aborrece todo poder arbitrário —, a extensão de qualquer poder público é o resultado da soma algébrica entre os signos positivos da competência conferida e as restrições impostas ao seu exercício.

Assim também o “**poder de investigação das autoridades judiciais**”, conferido às CPIs, no qual um dos freios mais eficazes é precisamente o da

motivação de suas decisões, as quais — ao contrário do que supõe a sua crítica no agravo — não se reduzem aos julgamentos, mas se manifestam também no exercício do poder instrutório, particularmente na admissão ou na determinação de provas; sobretudo, daquelas que interferem na área dos direitos e das liberdades individuais.”

Desde então, a nulidade por ausência de fundamentação das decisões da CPI determinantes, seja da busca e apreensão, seja da quebra de sigilos protegidos, tem sido freqüente e sem discrepâncias (v.g., MS 23.452, 1º-6-99, Celso, *DJ* de 12-5-00; MS 23.454, 19-8-99, M. Aurélio, Informativo STF 158; MS 23.619, 4-5-00, Gallotti, *DJ* de 7-12-00; MS 23.661, 29-6-00, Gallotti, *DJ* 1º-10-00), além de numerosas decisões liminares e de diversas outras, do Plenário, que, depois de reafirmarem, em tese, a necessidade da motivação, no caso concreto, a entenderam satisfeita — v.g., MS 23.652, 22-11-00, Celso, *DJ* 16-2-01; MS 23.553, 29-11-00, Néri, Informativo STF 212; MS 23.554, 29-11-00, Galvão, Informativo STF 212; MS 23.639, 16-11-00, Celso, *DJ* de 16-2-01).

Dispenso-me da tarefa exaustiva de demonstrar a obviedade de que, na espécie, não existe fundamentação do ato determinante da busca e apreensão: ela não existe onde não haja a indicação dos elementos empíricos que sirvam de lastro à afirmação da “*causa provável*”, da IV Emenda da Constituição americana.

A esses dois fundamentos constitucionais da ilicitude do meio de prova utilizado — a reserva de jurisdição e a ausência de fundamentação da deliberação da CPI —, somam-se nesta causa, no plano infraconstitucional, sucessivas e graves contrariedades à lei processual penal.

Analisa-as em seu parecer — depois de sustentar a tese da reserva de jurisdição — a d. Ada Pellegrini Grinover.

“Mas ainda que se admita, somente para argumentar” — aduz a jurista insigne (fl. 717) — “que as CPI possam realizar tais diligências, independentemente de autorização do juiz competente, a providência exigiria ‘fundadas razões que a autorizem’ (art. 240, par. 1º, CPP); além disso, deveria ser precedida da expedição de mandado, com observância dos requisitos do art. 243 CPP, dentre os quais a indicação ‘o mais precisamente possível’, da ‘casa em que será realizada a diligência e o nome do respectivo proprietário ou morador’.

E mais: a diligência de busca e apreensão deveria ser efetivada de acordo com as prescrições do art. 245 do CPP, dentre as quais fundamental é a lavratura de *auto circunstanciado*, lavrado pelos executores e assinado também por duas testemunhas presenciais (art. 245, § 7º, CPP)”.

De tudo resulta — segundo a conhecida dicotomia de sua classificação doutrinária — não apenas a **ilicitude** — por ofensa da inviolabilidade do domicílio, que induz à sua inadmissibilidade do processo — mas também a **ilegitimidade** — por flagrante violação das normas processuais que regem a busca e apreensão domiciliar — e que atrai, por sua vez, a sanção de ineficácia, dos elementos de prova obtidos mediante a apreensão de numerosos papéis do escritório do primeiro denunciado, Cesar Arrieta.

Resta indagar das conseqüências a extrair daí no caso concreto.

A partir da premissa de que toda a denúncia contra o paciente tem como base exclusiva documentos apreendidos na diligência ilegal, concluem os impetrantes que a hipótese seria de trancamento do processo por falta de justa causa para a ação penal.

Também à luz do mesmo pressuposto, abonam-lhes a pretensão os pareceres de Ada Grinover e Luiz Roberto Barroso.

De minha parte, não me convenci, em linha de princípio, do ponto de partida desenvolvido com admirável mestria pelos requerentes e pelos juriconsultos.

A leitura da denúncia, de 58 folhas, convence do acerto, em substância, das informações do il. Juiz Federal Alfredo Jara Moura, quando asseveram:

“Verifica-se, entretanto, que a prefacial acusatória não se baseou unicamente nos documentos apreendidos pela Comissão Parlamentar de Inquéritos, sendo estes apenas um dos elementos levados em conta pelo *Parquet* Federal por ocasião da proposição da presente ação penal.

De fato, a denúncia calcou-se no extenso e minucioso relatório de oito volumes da Comissão Parlamentar de Inquérito, onde constam diversos outros documentos, dezenas de depoimentos, análises fiscais e patrimoniais elaboradas por Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, documentos de movimentação bancária, além de mencionar, também, as conclusões do Grupo de trabalho do INSS – PT/INSS/PG-050/92 e extratos bancários constantes de 150 (cento e cinquenta) apensados juntados aos autos pelo MPF.

Portanto, os documentos que foram objeto da busca e apreensão determinada pela CPI são apenas parte de um vasto conjunto de elementos que serviu de suporte para o oferecimento da denúncia.

Ainda assim, se, por hipótese, se considerasse como ilícita e ilegítima a busca e apreensão feita pela CPI, para se anular todo o feito seria necessário demonstrar, cabalmente, que todas as demais provas colhidas são derivadas da referida busca e apreensão.”

Com efeito, embora me alinhe, no Tribunal, à maioria que se inclina pela adoção da teoria dos *fruits of the poisonous tree* (cf., por último, o HC 73.351, Pleno, 9-5-96, Galvão, RTJ 168/543, Lex 250/275, e HC 72.588, Pl, 12-6-96, Corrêa), não teria condições de aplicá-la à espécie: além de a denúncia conter efetivamente elementos de informação que não os papéis apreendidos ilicitamente, o certo é que — nos limites de cognição do processo sumário e documental do *habeas corpus* — seria impossível asseverar que todos eles constituíam derivações da prova ilícita, de tal modo a serem por ela contaminados.

Apenas a título de exemplo, um deles, pelo menos — as conclusões do grupo de trabalho do INSS — parece relacionar-se a investigações anteriores à CPI e, conseqüentemente, à malsinada busca e apreensão.

Nesse quadro, a solução para casos mais simples seria determinar de logo o desentranhamento de toda a prova documental advinda da apreensão ilegal e que se fizesse abstração das referências a ela constantes da denúncia e, na sentença, dos fatos só comprovados por elementos dela derivados.

Ao final, entretanto, acabei por convencer-me de que não é essa a solução adequada à espécie.

É que, embora veraz no que noticia a existência de outros elementos de sustentação da denúncia, o il. Juiz de primeiro grau minimiza o peso que têm, na sua articulação, os papéis apreendidos.

Para evidenciá-lo — perdoem-me os eminentes colegas — faz-se necessária a leitura, pelo menos, dos pontos cardeais da imensa denúncia.

A denúncia — formulada pelos ilustres e diligentes Procuradores da República Roberto Ferreira, André Berbeitas e Rogério do Nascimento —, dirige a imputação de formação de quadrilha a 18 acusados, dos quais o 1º é o referido César Arrieta, o 2º, o ex-Presidente do INSS, José Arnaldo Rossi, e o 7º, o paciente, Paulo Henrique Sawaya Filho.

Lê-se, na inicial acusatória — fls. 55 ss.:

“1. A Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela Resolução nº 46/93 da Câmara dos Deputados, destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários, logrou apurar dentre outros fatos, a existência de uma quadrilha organizada com o fim de praticar crimes contra o patrimônio da previdência social. Referida quadrilha, com ramificações em diversos escalões do INSS, conquanto dirigida e organizada pelo primeiro denunciado, passou a ser conhecida por “Esquema Arrieta”. Segundo apurado, o “esquema Arrieta”, formado pela associação dos ora denunciados, contava com a participação de funcionários da previdência social em postos chaves, bem assim de advogados que, de acordo com o relatório final, ora atuavam como patronos em causas de interesse do grupo, ora como “consultores”, ora como gerentes e sócios.

2. A atuação da quadrilha evidenciou-se tanto em revisões de benefício quanto em parcelamento de dívidas de contribuições sociais de empresas junto ao INSS. Toda a atividade era planejada, organizada e comandada pelo primeiro denunciado, em seus escritórios no Centro do Rio de Janeiro, onde, devido ao cumprimento de mandado de busca e apreensão proferido pela Comissão Parlamentar de Inquérito, foram arrecadados inúmeros documentos e elementos de convicção que demonstram a ligação estável dos denunciados e a existência de verdadeira *societas delinquentium*, criada com o propósito deliberado de lesar os cofres do INSS.

3. De acordo com conclusões do Grupo de trabalho — PT/INSS/PG-050/92, o pagamento de indenizações milionárias, através de acordos administrativos espúrios, somente passaram a ocorrer com a criação do INSS e a nomeação do segundo denunciado para a presidência do órgão.”

Transcreve-se excerto do relatório e prossegue-se:

“4. Após a criação do INSS e colocação em disponibilidade de diversos Procuradores, bem como preenchimento dos principais cargos de direção, sucederam-se uma série de atos administrativos que continham delegação de poder. Vale uma vez mais, citar parte do relatório feito pelo Grupo de Trabalho do INSS (...)”

A citação ocupa as 6 folhas seguintes, com a identificação de sucessivas delegações, do Presidente da autarquia ao Procurador-Geral e desse, ou de seu substituto, a outros Procuradores, tendo por objeto, entre outros, os poderes para “*celebração de acordos, a efetivação dos depósitos judiciais e a não interposição de recursos*” (fls. 57-63).

Continua a denúncia — fls. 64 ss:

“5. Hoje, após todas as investigações, tem-se que todos os atos supra destacados não foram praticados por acaso, mas faziam parte de um plano bem urdido que visava lesar o Instituto Nacional de Seguridade Social.

6. Embora haja referências à atuação da quadrilha comandada por César Arrieta, desde os idos de 1989, somente chegou-se ao nome do primeiro denunciado por ocasião dos trabalhos investigatórios da chamada “CPI da Previdência”, após o recebimento de carta anônima que informava quem era César Arrieta, bem como sugeria investigação no Hotel Maksoud, São Paulo, e nas empresas aéreas Líder e Transamérica. Ao que consta do relatório da CPI, pág. 024:

“A comissão, em diligência, dirigiu-se para São Paulo, no Hotel Maksoud, descobriu-se que César Arrieta hospedou-se por lá duzentas e oitenta e cinco vezes entre 1989 e 1991, em companhia de altos funcionários da previdência, arcando com todas as despesas.”

Nestas condições, viajaram, além de outros, Tainá de Souza Coelho; Altamiro Fiel D'Oliveira e Francisco Fernando Carlos de Carvalho.

7. A partir de então, começou-se a ter uma idéia acerca do funcionamento do “esquema Arrieta”.

Segundo apurado, o primeiro denunciado montou seu esquema contando com funcionários-chaves da previdência social que propiciavam o sucesso das empreitadas criminosas da quadrilha, principalmente no parcelamento de dívidas.

“Foi, contudo, na companhia de táxi-aéreo Transamérica que esta Comissão teve a revelação mais surpreendente. A empresa solicitou a interseção de César Arrieta para o parcelamento de seu débito junto à Previdência, sabedores de que César Arrieta, cliente assíduo da companhia, viajava sempre cercado de pessoas que só falavam sobre o INSS. César Arrieta prontificou-se, de imediato, a ajudá-los, em troca de viagens de “cortesia”. O débito foi parcelado, Arrieta sumiu e a dívida também. Em vão os proprietários da Transamérica estiveram nas procuradorias do INSS de São Paulo e Rio de Janeiro para a satisfação da dívida. Na verdade já não havia débito algum: a dívida havia sido apagada do banco de dados da Dataprev.” (Fls. 25 do relatório da CPI)

8. O primeiro denunciado atuava ainda como empresário, nas empresas SPIN Eletronic Empreendimentos Industriais Ltda., IAFA Construções Elétricas Ltda., IAFA Construções Elétricas e Montagens Industriais Ltda., MATZI Assessoria, Sistemas e Representações Ltda., ENTELCON – Pesquisa Indústria e Comércio Ltda e La PIETRA Indústria, Comércio e Mineração Ltda., das quais era sócio.

9. De acordo com a análise fiscal e patrimonial contida no anexo 5 do relatório final da CPI, o primeiro denunciado somente apresentou declaração de rendimentos nos anos de 1992 e 1993, sem que fizesse constar qualquer propriedade. Ainda, malgrado tenha movimentado em bancos quantia superior a US\$ 2,4 milhões, declarou à Receita Federal ter recebido apenas o equivalente a US\$ 24 mil, concluindo os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional que participaram dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito que:

“A nível investigatório, esta CPI verificou e constatou a inexistência de documentação comprobatória das despesas realizadas, bem como a inexplicada origem dos recursos a que, em confronto com a movimentação bancária, constituiu indícios de ilícito fiscal e penal e de enriquecimento ilícito, dada as irregularidades apresentadas nas declarações de rendimentos.” (pág. 60, do Anexo 5)

10. Os trabalhos investigatórios da CPI, sem qualquer dúvida, lograram evidenciar a existência de uma verdadeira associação entre os ora denunciados, de caráter permanente e estável, destinada a praticar crimes contra o INSS e que, por atuar praticamente em todo o território nacional, causou prejuízos incalculáveis aos cofres da Previdência Social.

11. O segundo denunciado (José Arnaldo Rossi), foi Presidente do INSS, no período de 20- -90 até 3-2-92. em sua gestão, consoante apurado, ocorreram todas as grandes fraudes perpetradas contra a Previdência Social. “Como presidente do INSS, a ele competia, originariamente, autorizar a celebração de acordos e os pagamentos decorrentes de sentenças judiciais de liquidação ou de acordos” (pág. 057, do relatório da CPI). Ao segundo denunciado coube, na organização da quadrilha, a concessão de parcelamentos excepcionais de dívidas de empresas com a Previdência. Vale transcrever parte do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito:

“É de se ressaltar que muitos (se não todos) dos parcelamentos concedidos em caráter excepcional pelo Sr. Rossi tinham como intermediário o mesmo César Arrieta, com pareceres de Dra. Olga Maria Lopes, avalizados pelo Procurador *Tainá de Souza Coelho*.”

Ressalte-se, ainda, que foram arrecadados nos escritórios do primeiro denunciado, os documentos referentes aos parcelamentos de dívida das empresas *Santa Mariana Construtora S/A, Itaminas Com. de Minérios S/A, Construtora Guarantá, Minas Itacolomy Ltda., Transportadora Coral S/A, Siderúrgica Centro Oeste e Transamérica Táxi Aéreo S/A* todas tiveram o parcelamento de suas dívidas com o INSS, autorizados pelo então Presidente da autarquia em desacordo com a legislação, fulcrado em suposto critério de excepcionalidade. Tais parcelamentos foram considerados ilegais pelo Eg. Tribunal de Contas da União.”

Dedica-se então a denúncia a minudenciar — sempre a partir, quase exclusivamente, de papéis apreendidos no escritório de Cesar Arrieta — o caso de cada uma dessas (fls. 68-75) e de outras empresas (fls. 75-87), que se teriam beneficiado de parcelamentos de débitos previdenciários ou de outras transações alegadamente irregulares.

Em continuação, ocupa-se o Ministério Público com individualizar o papel e a participação de cada um dos denunciados — desde o 3º, ex-Procurador-Geral do INSS, à última — nos atos que evidenciarão a associação para delinquir (fls. 87-107).

Finalmente, conclui a imputação — fl. 107:

“31. A conduta individual da maioria dos denunciados, vem sendo apurada em diversos inquéritos policiais que poderão subsidiar a propositura de outras ações penais.

Desta feita, por estarem os ora denunciados, voluntária e conscientemente, associados em quadrilha para o fim de cometer crimes contra o INSS, sujeitam-se às penas do art. 288 do CP.”

Li repetidamente um a um dos capítulos individuais da imputação.

No que diz particularmente com o paciente, é verdade que, no tópico, a atribuição de todos os fatos concretos ali relacionados parte declaradamente de dados obtidos na busca e apreensão inquinada de ilicitudes. Leia-se — fl. 97:

“20. O sétimo denunciado, de acordo com o relatório da CPI, no “esquema Arrieta”, “aparece como sócio em São Paulo, sendo um dos principais nomes desta organização montada para intermediar negócios escusos junto a órgãos e entidades estatais”.

“Nos documentos apreendidos nos escritórios de Cesar Arrieta, numa grande parte se referia a ele. Vários são os recados, telefonemas e cheques de um para o outro. São muitas as passagens e estadas pagas por Arrieta.”

Aparece relacionado a negócio envolvendo as *Indústrias Reunidas Caneco S.A.* (RJ), em documentos apreendidos no escritório do primeiro denunciado, como representante do escritório Chagas Carvalho S/C Ltda. Segundo o anexo “Esquema Arrieta”:

“Há uma série de fax encaminhando informações e pedindo providências do Sr. Arrieta junto ao INSS. Existem também, folhas em branco com a tentativa de falsificar a assinatura de Carlos Utched (Diretor-Presidente).

Fax da Caneco para Carlos Utched solicitando ser avisado com antecedência sobre a vistoria do INSS.”

A Comissão logrou apreender também um fax de Paulo Sawaya, solicitando ao primeiro denunciado, fosse depositado dinheiro para a ICOA.”

O mesmo não sucede com outros acusados.

Mas, em quase todos eles — salvo engano, com exceção do dedicado à 9ª denunciada (fl. 101) e dos relativos aos três últimos (fls. 106 ss) — a denúncia soma e mistura à indicação de outros elementos — por exemplo, depoimentos à CPI, auditorias fiscais ou processos administrativos do INSS — a referência a papéis encontrados no escritório de César Arrieta.

Ademais, à falta de dados mais precisos, é impossível averiguar a existência de relação genética entre os papéis e documentos obtidos na busca e apreensão ilegítima e a colheita de outros meios de informações a eles aparentemente estranhas.

Dessa promiscuidade indissociável entre a prova ilícita e os demais suportes de fato da denúncia, surge a inviabilidade de aproveitar dela o que não esteja marcado pela ilegitimidade radical da obtenção da primeira.

Como formulada — se dela se extrai toda e qualquer referência ao que denomina de provas “*encontradas no escritório do argentino*” — a denúncia perde sua inteireza lógica, de modo a comprometer-lhe a precisão das imputações, que constitui exigência primeira da garantia da ampla defesa.

Certo — dado que, à imputação do delito cogitado de quadrilha bastam elementos informativos da associação para delinquir, não lhe sendo imprescindível a indicação de atos criminosos específicos atribuíveis aos membros da organização criminosa (v.g., HC 70.290, Pleno, 3-6-93, Pertence, RTJ 148/420) —, seria precipitado asseverar que, com os elementos já colhidos e independentes dos maculados pela busca e apreensão ilícita ou com outros que venha a obter — não possa o Ministério Público, mediante nova denúncia insistir na irrogação a todos os denunciados ou a alguns deles da formação do bando, se oportuna, ou de quaisquer outros crimes.

O que é imprestável — não obstante o esforço de sua articulação —, é a denúncia oferecida, porque inextrincavelmente vinculada à prova obtida por meios ilícitos.

Esse o quadro, defiro o *habeas corpus*, que estendo aos co-réus, para trancar o processo, sem prejuízo de eventual apresentação de nova denúncia: é o meu voto.

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Relator Sepúlveda Pertence para divergir.

Estou, no momento, invocando a minha antiga experiência no Ministério Público, pois vejo que a denúncia, de fato, não é inepta. Há a materialidade do alcance, isso é inegável. Há indícios de autoria fortemente demonstrados por outros documentos, testemunhos e elementos carreados pelo Ministério Público juntos à denúncia além desses apreendidos de forma irregular.

Penso, realmente, que a peça acusatória poderia ser mais primorosa, sem dúvida, e poderá ser aprimorada no curso do desenvolvimento do processo. Ela não é, porém, do meu ponto de vista, absolutamente inócua para que se prossiga na persecução criminal, onde, evidentemente, será garantida a plena defesa.

Concedo em parte, para o efeito de excluir os papéis que foram objeto dessa busca e apreensão irregular.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Relator, acompanho a divergência, deferindo, em parte, o pedido de “*Habeas corpus*”,

ou seja, apenas para que se excluam do processo as provas obtidas ilicitamente, com a busca e a apreensão irregulares.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Presidente): Com a vênua do eminente Ministro Relator, acompanho a divergência.

Neste caso, o eminente Ministro Relator, depois de fazer alusão à sua opinião com a de mais quatro Ministros, disse, em última análise, que não seria necessário ser examinado, porque é manifesto não haver fundamentação. Sem entrar nesse problema, acompanho a eminente Sra. Ministra Ellen Gracie, considerando que essa documentação deve ser expurgada dos autos, se neles ela estiver.

Apenas para esse efeito, acompanho S. Exa., deferindo em parte o presente *habeas corpus*.

EXTRATO DA ATA

HC 80.420/RJ — Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Relatora p/ o acórdão: Ministra Ellen Gracie. Paciente: Paulo Henrique Sawaya Filho. Impetrantes: Luís Guilherme Martins Vieira e outros. Coator: Superior Tribunal de Justiça.

Decisão: A Turma, por maioria, deferiu, em parte, a ordem de *habeas corpus*, nos termos do voto da Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão, vencido o Ministro Sepúlveda Pertence (Relator). Ausente, justificadamente, o Ministro Ilmar Galvão. Falou pelo paciente o Dr. Luís Guilherme Martins Vieira.

Presidência do Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Ministro Ilmar Galvão. Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Brasília, 28 de junho de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

EXTENSÃO NO HABEAS CORPUS 80.420 — RJ

Relatora: A Sra. Ministra Ellen Gracie

Requerente: César de La Cruz Mendoza Arrieta — Requerido: Superior Tribunal de Justiça

***Habeas corpus*. Pedido de extensão que é mera repetição de pleito anteriormente formulado e já apreciado pela Turma. Pedido não conhecido.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer da extensão no *habeas corpus*.

Brasília, 3 de dezembro de 2002 — Moreira Alves, Presidente — Ellen Gracie, Relatora.

RELATÓRIO

A Sra. Ministra Ellen Gracie: César de La Cruz Mendoza Arrieta, pela petição de fls. 948/960, repetida às fls. 1072/1084, requer a extensão dos efeitos da decisão de fls. 904/936, pela qual esta Primeira Turma concedeu parcialmente a ordem em favor do paciente Paulo Henrique Sawaya Filho, no sentido de que fossem excluídos, dos autos do Processo-Crime n. 940040922-2, em curso perante a 6ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro/RJ, os papéis objeto da busca e apreensão realizada por determinação da CPI da Previdência Social.

Alega que, diferentemente do ocorrido nos autos do mencionado processo-crime, os documentos apreendidos pela CPI ainda permanecem nos autos do Processo-Crime n. 940041473-0, em curso pelo mesmo Juízo e cujos fatos são conexos com os daquele outro processo. Relata que o Juízo indeferiu pedido de desentranhamento desses papéis, reservando-se o direito de fazê-lo quando da prolação da sentença, o que, além de ferir o princípio da coisa julgada, causa ao requerente o temor de que a prova ilícita possa influir no convencimento do julgador. Postula a extensão dos efeitos da decisão proferida neste *habeas* para que tais papéis sejam excluídos também do Processo-Crime n. 940041473-0.

O eminente Subprocurador-Geral da República, Dr. Raimundo Francisco Ribeiro de Bonis, opinou pelo deferimento do pedido (fls. 1106/1109).

É o relatório.

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie (Relatora): No julgamento do agravo regimental na Reclamação n. 2.115/RJ (sessão de 29-10-2002), esta Turma, ao apreciar o pedido do agravante no sentido da concessão de ofício de *habeas corpus*, para que fossem desentranhados, dos autos do Processo-Crime n. 940041473-0, os documentos que compunham o conjunto da prova ilícita, deixou de considerar a possibilidade de deferimento da ordem por não ser possível, de plano, afirmar que, nos autos daquela ação penal — diversamente da que foi objeto deste *writ* —, os citados documentos não tenham sido validamente produzidos.

Sendo este pedido mera repetição daquele pleito, dele **não conheço**.

EXTRATO DA ATA

HC 80.420-Extensão/RJ — Relatora: Ministra Ellen Gracie. Requerente: César de La Cruz Mendoza Arrieta (Advogados: Marcelo Malheiros Galvez e outro e Bayard Pelegrini de Azevedo). Requerido: Superior Tribunal de Justiça.

Decisão: A Turma não conheceu da extensão no *habeas corpus*. Unânime. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Sepúlveda Pertence. Falou pelo recorrente o Dr. Bayard Pelegrini de Azevedo.

Presidência do Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Ellen Gracie. Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner Natal Batista.

Brasília, 3 de dezembro de 2002 — Ricardo Dias Duarte, Coordenador.

HABEAS CORPUS 80.539 — PA

Relator: O Sr. Ministro Maurício Corrêa

Paciente: João Alberto Castello Branco de Paiva — Impetrante: José Eduardo Rangel de Alckmin — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI — Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica)

Habeas corpus. Comissão Parlamentar de Inquérito. Convocação de magistrado para prestar depoimento em face de decisões judiciais. Constrangimento ilegal caracterizado.

1. Configura constrangimento ilegal, com evidente ofensa ao princípio da separação dos Poderes, a convocação de magistrado a fim de que preste depoimento em razão de decisões de conteúdo jurisdicional atinentes ao fato investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Precedentes.

2. *Habeas corpus* deferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 de março de 2001 — Carlos, Velloso, Presidente — Maurício Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: Cuida-se de *habeas corpus* com pedido de medida liminar, em que o impetrante afirma que João Alberto Castello Branco de Paiva, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, está sofrendo constrangimento ilegal por ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito em tramitação na Câmara dos Deputados “*destinada a investigar e apurar fatos e denúncias de ocupação de terras públicas na Região Amazônica*”, consubstanciado na intimação que lhe foi dirigida a fim de prestar depoimento perante esse órgão, nos dias 9, 10 e 11 de novembro de 2000 (fl. 14).

2. Quanto aos fatos que dizem respeito ao paciente, esclarece a inicial:

“que no exercício de suas funções judicantes recebeu em distribuição autos de Exceção de Suspeição contra o MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Altamira, oriunda de ação de nulidade de matrícula, transcrições e averbações que o Instituto de Terras do Pará — ITERPA promoveu contra INCEXIL — Indústria, Comércio e Navegação Xingu Ltda, a qual restou prejudicada em razão da saída do eminente Magistrado da Comarca.

De outra parte, ainda oriundo da mesma ação, recebeu Agravo de Instrumento contra decisão que concedeu tutela antecipada para determinar o cancelamento da matrícula de imóvel registrado em nome da Incexil, o qual foi submetido a julgamento, tendo a egrégia 3ª Câmara Civil Isolada dado provimento ao agravo.

Cabe também assinalar que as terras registradas em nome da Incexil foram objeto de amplo noticiário, tendo em vista suas dimensões (aproximadamente 4,7 milhões de hectares), e tem sido objeto de peculiar atenção da egrégia Comissão impetrada.

A CPI impetrada colheu, dentre outros, o depoimento do Procurador da República, Dr. Felício Pontes Jr., que chegou a afirmar que, em relação à ocupação das terras públicas, ‘*toda a fraude tem início dentro do Poder Judiciário do Estado do Pará*’ e, em relação ao paciente, que teria injustificadamente retido autos de Exceção de Suspeição, que teria ensejado a paralisação da ação de nulidade já referida por mais de três anos — o que lhe valeu uma representação criminal.

(...)

Portanto, resta claro que a sugestão feita pelo Procurador da República é a de que a CPI venha a exercer atividade correicional em relação ao ora paciente, para que venha a apurar as razões que o levaram a demorar mais de três anos para por fim à exceção de suspeição prejudicada pelo afastamento do Magistrado tido como suspeito.” (Fl. 3/4).

3. Cita precedentes desta Corte acerca da hipótese de se pretender o comparecimento de magistrado perante CPI para prestar depoimento a respeito de ato jurisdicional praticado (fls. 6/8).

4. Requer concessão de medida liminar para que seja sustada a convocação do paciente até o julgamento do mérito da impetração e, no mérito, a cassação do ato convocatório (fls. 9/10).

5. Deferi o pedido de liminar para suspender a eficácia da convocação até o julgamento final deste *writ* (fls. 336/338).

6. O Ministério Público Federal, por parecer de seu ilustre Chefe, manifesta-se pela concessão da ordem (fls. 354/357).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa (Relator): Os fatos narrados na inicial e os documentos a ela anexados põem em evidência que um órgão do Poder Legislativo (CPI) pretende inquirir membro do Poder Judiciário sobre suas atividades jurisdicionais, conforme se extrai dos termos do Ofício n. 248, assinado pelo seu Presidente (fl. 21), e remetido ao paciente, com o seguinte teor, *verbis*:

“Com base nos poderes assegurados a esta CPI pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal e art. 2º da Lei n. 1.579, de 18-3-52, combinado com o art. 36, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e tendo em vista a deliberação desta CPI, com fundamento no Requerimento n. 88, aprovado por unanimidade na Reunião de 8-6-00, requisito de Vossa Excelência, na condição de ex-Relator do Processo relativo à empresa C.R.Almeida, o envio a esta CPI, no prazo de dez dias úteis a contar do recebimento deste ofício, das respostas às seguintes indagações:

a) quando foi distribuída a V. Exa. a exceção de suspeição impetrada pela Inccxil contra o Interpa?

b) qual foi o primeiro despacho de V. Exa. nos autos desse processo?

c) quanto tempo passou em Altamira o Juiz acusado de suspeito?

d) quando foi exarado o seu despacho julgando prejudicado o incidente da Inccxil?

e) qual o motivo para a demora da decisão?

f) por que essa decisão não foi levada ao órgão colegiado do Tribunal?”

2. Apesar de respondido pelo paciente tal questionário (fls. 17/19) em 10 de julho do ano passado, acompanhado de vários documentos, persistiu o convite para o seu comparecimento pessoal à CPI, como prova o Ofício n. 443, datado de 31 de outubro de 2000 (fl. 14), assinado pelo Presidente em exercício da referida Comissão, Deputado Federal Alceste Almeida, de modo que é inequívoco o motivo da convocação, sobretudo depois de respondidas as perguntas formuladas, tendo como causa atos de natureza jurisdicional.

3. O artigo 2º da Constituição Federal, ao dispor que “*são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, estabelece claramente que o campo de domínio de um Poder está fechado a qualquer espécie de ingerência de outro.

4. Ora, como se sabe, os juízes gozam de irrestrita independência no que se refere ao exercício da jurisdição, conforme está definido no artigo 41 da Lei Complementar 35/79, de tal modo que “*salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem, o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir*”.

5. No Regimento Interno do Senado Federal, a matéria está explicitada em seu artigo 146, pelo qual “*não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre (...) as atribuições do Poder Judiciário*”, de resto até supérfluo em face do princípio constitucional assecuratório da independência e harmonia dos Poderes constituídos da República (CF, artigo 2º), daí por que essa regra constitucional quiçá não tenha sido consignada expressamente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

6. Ademais, o tema de que trata a impetração já teve equação definitiva em decisões recentemente proferidas pelo Tribunal, a exemplo do que resultou do julgamento do HC n. 80.089/RJ, **Nelson Jobim**, DJ de 29-9-2000, assim ementado:

“Ementa: Habeas corpus Preventivo. Comissão Parlamentar de Inquérito. Convocação de Juiz. Princípio da independência dos Poderes.

Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial, caracteriza indevida ingerência de um Poder em outro.

Habeas deferido.”

7. No mesmo sentido, o HC n. 79.441/DF, **Octavio Gallotti**, DJ de 6-10-2000, cuja ementa é expressa:

“Ementa: Comissão Parlamentar de Inquérito.

Não se mostra admissível para investigação pertinente às atribuições do Poder Judiciário, relativas a procedimento judicial compreendido na sua atividade-fim (processo de inventário). Art. 2º da Constituição e art. 146, b, do Regimento Interno do Senado Federal.

Pedido de *habeas corpus* deferido, para que não seja o magistrado submetido à obrigação de prestar depoimento.”

8. Conclui-se, em face dessas decisões, como bem observa o parecer do Procurador-Geral da República, não ter a Comissão Parlamentar de Inquérito o poder de questionar os atos jurisdicionais praticados pelo magistrado no exercício das suas atribuições.

9. Ante o exposto, mantendo a liminar deferida, concedo a ordem de *habeas corpus* para determinar que o paciente não seja obrigado a prestar depoimento perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI – Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica).

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: **Também** entendo, Senhor Presidente, **na linha** do voto que proferi no julgamento plenário **do HC 79.441/DF**, que o princípio da separação de Poderes — **analisada** a questão na perspectiva das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário — **representa obstáculo constitucional** ao exercício do poder de investigação legislativa, **por parte** de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **quando se tratar**, como no caso, do exame de atos **ou** de atividades de índole **estritamente** jurisdicional.

Sabemos todos que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, embora amplos, **não** são ilimitados, **nem** absolutos, **eis que sofrem as restrições** impostas pela Constituição da República **e encontram limite**, dentre **outras** situações previstas no texto da Carta Política, no postulado fundamental que consagra o dogma da separação de Poderes, **consoante já decidiu** esta Suprema Corte (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno).

Sob essa perspectiva, e no contexto histórico em que hoje vive o nosso País, torna-se imperioso reconhecer a **preeminência** desse valor político-jurídico **tão essencial** à compreensão de nosso mecanismo de governo.

O constituinte brasileiro, ao elaborar a Constituição que nos rege, mostrou-se atento e sensível à experiência histórica das sociedades políticas e fez consagrar, na Carta da República que promulgou, fiel à nossa própria tradição constitucional, um princípio revestido de marcante fundamentalidade no plano das relações institucionais entre os órgãos da soberania nacional.

A Constituição da República, ao dispor sobre a configuração institucional do Estado, **proclama** que os poderes da República são independentes. **Não obstante** esse grau de autonomia, os Poderes do Estado — que, **na realidade**, são interindependentes — **devem** manter convívio harmonioso em suas relações institucionais, para que, **do respeito recíproco** entre as diversas instâncias de poder, possa resultar uma prática governamental cujo paradigma resida no respeito efetivo e consciente aos grandes princípios proclamados pela Constituição.

A **harmonia** entre os Poderes da República qualifica-se como valor constitucional a ser **permanentemente** preservado e cultivado. **Mais do que mero rito institucional**, o convívio harmonioso — e reciprocamente respeitoso — entre os poderes do Estado traduz indeclinável **obrigação constitucional** que a todos se impõe.

O postulado da separação de Poderes, no entanto, **ainda** que traduza uma clara limitação material ao poder de investigação parlamentar do Congresso Nacional, **não pode** ser invocado para **excluir** a possibilidade de responsabilização penal ou disciplinar dos **magistrados faltosos**, que, ao procederem com dolo ou fraude, hajam causado injusto gravame aos direitos de qualquer pessoa **ou** tenham revelado, em seu comportamento funcional, absoluta inadequação aos vetores axiológicos e aos parâmetros ético-jurídicos que **regem** a atuação dos membros do Poder Judiciário.

Não se pode ignorar que o princípio republicano consagra o **dogma** de que **todos** os agentes públicos **são responsáveis** em face da lei e perante a Constituição, devendo expor-se, por isso mesmo, **de maneira plena**, às conseqüências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

É por essa razão que pude enfatizar, **quando na Presidência do Supremo Tribunal Federal**, que o cidadão **tem** o direito de exigir que o Estado seja dirigido **por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis**, cujo desempenho funcional **respeite**, integralmente, os princípios éticos e os postulados jurídicos que condicionam e que conferem legitimidade ao exercício da atividade pública. **O direito ao governo honesto traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.**

O sistema democrático e o modelo republicano **não** admitem, **nem** podem tolerar a existência de regimes de governo **sem** a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhuma instituição da República está **acima** da Constituição e **nem pode** pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

É **preciso**, pois, reconhecer a **soberania** da Constituição, **proclamando-lhe** a superioridade sobre **todos** os atos do Poder Público e sobre **todas** as instituições do Estado.

De outro lado, é importante ter presente que o Parlamento **recebeu** dos cidadãos **não só** o poder de representação política e a competência para legislar, mas, **também**, o mandato para fiscalizar os órgãos e os agentes do Poder, desde que **respeitados** os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo, ao desempenhar a sua triplíce função — a de **representar** o Povo, a de **formular** a legislação da República e a de **controlar** as instâncias governamentais de poder — **jamais** poderá ser acoimado de transgressor da ordem constitucional, **desde que**, ao exercer a competência institucional que lhe foi outorgada, **respeite** os limites materiais e **observe** as exigências formais impostas pela Carta Política.

Nesse contexto, **cabe destacar**, como previamente assinalado pelo eminente Relator — e por mim enfatizado no início deste voto —, que o postulado da separação de poderes, examinado na perspectiva das relações entre o Parlamento e a Magistratura (**enquanto** no desempenho do ofício jurisdicional), **traduz** insuperável limitação material ao exercício, pelo Congresso Nacional (ou pelas Casas que o compõem), do poder de investigação parlamentar.

Isso não significa, porém, que todos os atos do Poder Judiciário estejam **excluídos** do âmbito de incidência da investigação parlamentar.

Na verdade, **entendo** que se revela constitucionalmente **lícito**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, investigar atos de caráter **não-jurisdicional** emanados do Poder Judiciário, de seus integrantes ou de seus servidores, **especialmente se se cuidar** de atos, que, por efeito de expressa determinação constitucional, se exponham à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo (CF, arts. 70 e 71) **ou que traduzam** comportamentos configuradores de infrações político-administrativas eventualmente praticadas por Juízes do Supremo Tribunal Federal (**Lei n. 1.079/50**, art. 39), que se acham sujeitos, em processo de *impeachment*, à jurisdição política do Senado da República (CF, art. 52, II).

É **por essa razão** que o magistério da doutrina (Nelson de Souza Sampaio, “**Do Inquérito Parlamentar**”, pp. 49, 51/52 e 54, 1964, FGV) — **tratando-se de atos de conteúdo jurisdicional** — adverte **que não estão eles abrangidos** pelo poder de investigação parlamentar das Casas legislativas, **eis que**, nas hipóteses de abuso ou de exercício arbitrário de suas funções, “*Os juízes respondem perante o próprio Poder Judiciário, em matéria criminal e disciplinar...*” (p. 51), **cabendo**, nesse contexto, **unicamente** aos Tribunais — e jamais ao Poder Legislativo — **a revisão** dos atos e decisões dos magistrados.

Certo está, portanto, **que não assiste** ao Congresso Nacional o poder de investigar os **fundamentos** de uma sentença judicial (José Alfredo de Oliveira Baracho, “**Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 6, 1988, Forense), **pois**, se tal se revelasse lícito, **romper-se-ia**, de maneira muito nítida, o delicado equilíbrio institucional que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.

Daí a premissa básica em que se apóia o douto voto do eminente Relator, quando, **em respeito** ao princípio constitucional da separação de poderes, **reconhece** a impossibilidade jurídica de uma Comissão Parlamentar de Inquérito **investigar** um magistrado **em função** de suas atividades jurisdicionais **ou examinar**, com propósitos **igualmente** investigatórios, os fundamentos em que se apoiaram os **atos jurisdicionais** praticados por determinado juiz **ou** por certo Tribunal.

Na realidade, e tal como pude enfatizar no julgamento do **HC 79.441/DF**, esse entendimento dá conseqüência e confere expressão concreta à **cláusula essencial** da separação de Poderes, que, **muito mais** do que um princípio estruturador da organização institucional brasileira, **constitui** um dos núcleos irreformáveis da Carta Política brasileira (CF, art. 60, § 4º, III).

Se é irrecusável, desse modo, que a competência institucional de uma Comissão Parlamentar de Inquérito **não** se estende, **nem** abrange os atos **de conteúdo jurisdicional**, eis que a investigação legislativa em torno dos fundamentos de uma sentença judicial **transgride**, efetivamente, a cláusula constitucional da separação de Poderes, **não é menos exato**, de outro lado, que **eventuais** desvios ético-jurídicos nos quais o magistrado possa ter incidido *in officio judicis* devem ser apurados pelo Poder Público, por intermédio dos órgãos competentes.

Cabe destacar, neste ponto, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal **tem a clara percepção** de que a existência da **impunidade** constitui sinal visível de que o Estado **não está sendo capaz** de realizar, plenamente, as funções essenciais que lhe foram atribuídas.

A **ausência** de efetiva reação estatal ao desrespeito das leis traduz omissão que **frustra** a autoridade do direito, **desprestigia** o interesse público, **gera** o descrédito das instituições e **compromete** o princípio da igualdade.

Por isso mesmo, e considerando-se o **gravíssimo** processo de degradação moral dos costumes administrativos que hoje afeta, **perigosamente**, alguns núcleos do aparelho estatal, **torna-se importante** destacar que o Supremo Tribunal Federal — **precisamente** por ter consciência dessa realidade — entende **necessário** advertir que a **impunidade**, que **jamaiz** deverá ser tolerada, **representa preocupante fator** de estímulo à delinqüência, **pois gera**, no espírito do cidadão honesto, o sentimento de **justa indignação** contra a **indiferença ética do Estado**, que se revela incapaz ou destituído de vontade política para punir aqueles que transgridem as leis.

Sendo assim, **presentes** as razões expostas, e considerando — **tal como já decidiu** o E. Plenário do Supremo Tribunal Federal (**HC 79.441/DF**, Rel. Min. **Octavio Gallotti**) — que o princípio da separação de Poderes, **no contexto** das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, **representa obstáculo constitucional** ao exercício **legítimo** da prerrogativa da investigação parlamentar, por parte de **qualquer** CPI, **quando** se tratar, **como no caso**, do exame de atos **ou** de atividades de natureza jurisdicional, **acompanho** o douto voto do eminente Relator e, em conseqüência, **defiro** o pedido de *habeas corpus*.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

HC 80.539/PA — Relator: Ministro Maurício Corrêa. Paciente: João Alberto Castello Branco de Paiva. Impetrante: José Eduardo Rangel de Alckmin. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI – ocupação de terras públicas na Região Amazônica).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Não votou o Ministro Marco Aurélio por não ter assistido ao relatório.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 21 de março de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 80.584 — PA

Relator: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Pacientes: Flávio Antônio Ferreira Viégas, Flávio Augusto Titan Viégas e Rosa Cristina Gióia Santos — Impetrante: Flávio Antônio Ferreira Viégas. Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI para investigar a ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica)

Habeas corpus. 2. Pretendida exclusão dos pacientes, desde logo, do inquérito, e que não sejam presos nem processados em decorrência dos fatos investigados por Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI. 3. Não é cabível, sem exame de fatos concretos, reconhecer que esteja a CPI impedida de investigar os pacientes. Além disso, não há indicação de ato concreto e específico, por parte do órgão tido por coator, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilegal, ou ameaça à liberdade de ir e vir dos pacientes, o que não se há de ter como caracterizado pela só circunstância de convocação para depor na CPI. 4. Habeas corpus preventivo deferido, parcialmente, tão-só para que seja resguardado aos acusados o direito ao silêncio, por ocasião de seus depoimentos, com referência a fatos que possam constituir elemento de sua incriminação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, deferir, em parte, a ordem de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 8 de março de 2001 — Carlos Velloso, Presidente — Néri da Silveira, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Trata-se de *habeas corpus* preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Dr. Flávio Antônio Ferreira Viégas, em causa própria, e em favor de Flávio Augusto Titan Viégas e Rosa Cristina Gióia Santos, indicando como autoridade coatora Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica.

Decidindo acerca da concessão de pedido de liminar, exarei o despacho de fls. 60/61, em que, a par de conceder, parcialmente, a cautelar, assim resumi a pretensão dos pacientes:

“Vistos. Flávio Antônio Ferreira Viégas, brasileiro, advogado, impetra o presente pedido de *habeas corpus* preventivo em seu favor e de seu pai Flávio Augusto Titan Viégas, brasileiro, aposentado, com 72 anos de idade, e também

em favor de Rosa Cristina Gióia Santos, visando a exclusão dos pacientes do inquérito da CPI da Câmara dos Deputados (e inquérito policial federal), decorrente da CPI de Ocupação de Terras Públicas na Amazônia (fl. 2).

Após relatar que teriam comprado terras investigadas pela referida Comissão Parlamentar de Inquérito, esclarecem que “já prestaram depoimentos à CPI, porém certamente serão novamente chamados a depor e poderão ser presos”.

Afirma o impetrante que o *habeas corpus* “concedido garantiria aos pacientes o direito de ir, vir e ficar”, e, ainda, “se o benefício for concedido, os pacientes poderiam comparecer à Procuradoria da República e à Polícia Federal, sem ficarem presos nem coagidos”. Argumenta que, “inexistindo processo judicial legal, qualquer prisão seria ilegal” (fl. 6).

Pleiteia, por fim, a concessão de “medida liminar, para que sejam excluídos os pacientes dos inquéritos instaurados pela aludida CPI, não sendo presos e nem processados, com expedição dos respectivos salvos condutos” (fl. 8).

2. Esta Corte tem, em diversas oportunidades, concedido medidas cautelares para garantir a qualquer pessoa que deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, o direito de permanecer em silêncio em tudo quanto possa vir a incriminá-la, em decorrência do privilégio contra a auto-incriminação, também oponível perante as Comissões Parlamentares de Inquérito (HC 78.814/PR, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 196/197 e HC 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 24-2-2000, entre outros).

3. Dessa forma, concedo parcialmente a cautelar, tão-só para que, se houverem os pacientes de retornar à CPI a fim de prestar depoimento, não sejam presos ou ameaçados de prisão em caso de recusa a responder a perguntas cujas respostas entendam possam incriminá-los.

4. Não é possível, todavia, em situação como a acima aludida, conceder, liminarmente, *habeas corpus* para excluir os pacientes de inquérito decorrente dos trabalhos da CPI mencionada. Não é cabível, sem exame de fatos concretos, desde logo, reconhecer que esteja a CPI impedida de investigar os pacientes por eventuais acusações contra eles existentes. Não havendo, ademais, indicação de ato concreto e específico por parte da autoridade apontada como coatora, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilícito, não cabe deferir *habeas corpus* preventivo, de forma genérica, pois não presente qualquer prática de constrangimento ilegal ou injusto ao *status libertatis* dos pacientes.

5. Do exposto, defiro apenas em parte, a liminar, para conceder o *habeas corpus* preventivo aos pacientes, tão-só na hipótese referida no item 3.

6. Dê-se ciência desta liminar à Autoridade apontada como coatora.”

Solicitadas as informações, vieram ao feito com o ofício de fls. 67/69, do ilustre Deputado Luciano Castro, Presidente da mencionada Comissão, destacando, às fls. 68/69:

“A Câmara dos Deputados houve por bem instalar, com estrita observância do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, da Lei n. 1579, de 18 de março de 1952, bem como do art. 35 do seu Regimento Interno, Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica.

A constituição da referida CPI e o seu funcionamento têm se pautado pelos parâmetros normativos aplicáveis à espécie, os quais são rigorosamente observados na investigação dos fatos.

Em sua petição, os pacientes baseiam-se no caso de um processo de inventário de bens imóveis (seringais e castanhais), deixados por dois cidadãos portugueses, Manoel Joaquim Pereira e Manoel Fernandes de Souza, que teria transitado em julgado no ano de 1975. O inventariante teria sido o sr. Carlos Medeiros, o qual haveria adjudicado esses bens e, posteriormente, vendido os mesmos ao sr. Flávio Augusto Titan Viégas — um dos pacientes. Lembram que a CPI por mim presidida suspeita da existência física do referido sr. Carlos Medeiros, que não passaria de um “fantasma” criado pelo mesmo paciente, o que, segundo afirmam, não seria condizente com a verdade.

Assim, requerem o benefício do salvo-conduto, na medida em que, com ele, “poderiam comparecer à Procuradoria da República e à Polícia Federal sem ficarem presos nem coagidos”. O presente *Habeas Corpus* lhes “garantiria o direito de ir, vir e ficar”. Pois, concluem, “inexistindo processo judicial legal, qualquer prisão seria ilegal”.

Em conseqüência, formulam o pedido, a ser concedido inclusive em caráter liminar, no sentido de que sejam excluídos dos inquéritos instaurados pela CPI, não sendo presos e nem processados, com a expedição dos respectivos salvos-condutos.

Como se depreende facilmente, como salta aos olhos, trata-se de uma petição inepta e, mais ainda, está-se diante de um caso clássico de carência de ação, *porquanto os pacientes não lograram demonstrar, em nenhum momento, a pretensa violência ou coação potencial à sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder, por parte da pretensa autoridade coatora — esta CPI.*

Cabe ressaltar, ainda, observando o pedido formulado pelos pacientes, que não há se falar em exclusão de seus nomes do inquérito, eis que o mesmo ainda está a se desenrolar e há elementos que justificam a sua permanência e investigação; que decreto de prisão no curso de uma CPI somente se dá se ocorre flagrante de crime previsto na legislação específica (Lei n. 1579/52) ou no Código Penal (cuidando-se, pois, de voz de prisão para a qual qualquer cidadão estaria legitimado) e, finalmente, que a CPI consubstancia um inquérito parlamentar, e não ‘processa’ ninguém.”

Oficiando nos autos, opinou a Procuradoria-Geral da República, no parecer de fls. 72/75, “pelo deferimento parcial do presente pedido, no sentido de que seja resguardado aos pacientes seu direito de silêncio, por ocasião de seus depoimentos” (fl. 75).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Em sessão deste Plenário, de 22-11-2000, a Corte indeferiu, por maioria de votos, *habeas corpus* requerido pelo mesmo impetrante em favor dos pacientes ora indicados na presente súplica, estando o aresto assim ementado:

“*Habeas corpus*. 2. Intimações dos pacientes para deporem como testemunhas, em Comissão Parlamentar de Inquérito, realizadas pelas Polícias Civil e Federal. 3. Nesse ponto, as informações esclarecem que a Comissão Parlamentar de Inquérito não dispunha dos endereços dos pacientes. Inexistência de constrangimento ilegal ou ameaça à liberdade de ir e vir. 4. *Habeas corpus* indeferido.”

Reconheceu-se, então, que, sendo legítima a convocação para depor como testemunha, não cabe, nas circunstâncias indicadas na *habeas corpus*, ver constrangimento ilegal contra os pacientes a fundamentar a concessão do *writ*.

No presente pedido de *habeas corpus* preventivo, em que apontada como coatora a mesma Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica, pretende-se a exclusão dos pacientes, desde logo, do inquérito, garantindo-lhes, ademais, não serem presos nem processados em decorrência dos fatos investigados, pleiteando a expedição de **salvo-conduto**, na hipótese de serem, de novo, convocados para prestar depoimento perante a aludida CPI. Invocando precedentes da Corte, no despacho concessivo, em parte, de cautelar, garanti, aos pacientes, tão-só o direito de permanecer em silêncio, ao deporem, relativamente a tudo quanto possa incriminá-los, em decorrência do privilégio de que goza o acusado de não auto-incriminação, também oponível a Comissões Parlamentares de Inquérito. Registrei no despacho, transcrito no relatório supra, que não é possível, todavia, em situação como a acima aludida, conceder, liminarmente, *habeas corpus* para excluir os pacientes de inquérito decorrente dos fatos apurados pela CPI. Anotei que não é cabível, sem exame de fatos concretos, desde logo, reconhecer que esteja a CPI impedida de investigar os pacientes por eventuais acusações contra eles existentes, não havendo, além disso, indicação de ato concreto e específico, oriundo do órgão tido por coator, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilegal. Não existe, assim, constrangimento ilegal ou ameaça à liberdade de ir e vir dos pacientes, o que não se há de ter como caracterizado pela só circunstância de convocação para depor na CPI.

O Dr. Procurador-Geral da República, no ponto, bem acentua, em seu parecer, às fls. 73/75:

“6. A fl. 8, fez o impetrante três pedidos em relação aos pacientes: serem excluídos dos inquéritos instaurados pela aludida C.P.I.; não serem presos e não serem processados.

7. Observe-se que o colendo Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, concedeu liminar em *habeas corpus* para garantir, a qualquer pessoa, que deva prestar depoimento perante as Comissões Parlamentares de Inquérito, o direito de permanecer em silêncio, quando a resposta a perguntas que forem feitas possa incriminar o depoente. Vale aqui transcrever decisão nesse sentido:

“*Ementa*: Comissão Parlamentar de Inquérito. Direito ao silêncio.

Pedido deferido para que, caso reconvocato a depor, não seja o paciente preso ou ameaçado de prisão pela recusa de responder a pergunta cujas respostas entenda poderem vir a incriminá-lo” (HC n. 79.589/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 6-10-00, pág. 81).

8. Quanto ao pedido de exclusão dos pacientes dos inquéritos instaurados pela aludida C.P.I., bem como a garantia de não serem os mesmos processados, não cabe, em sede de *habeas corpus*, analisar tais questões.

9. As comissões parlamentares de inquérito possuem poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais, garantidos pela Constituição Federal, em seu art. 58, § 3º. Note-se que referidos poderes são imanentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor, bem como requisitar documentos e buscar todos os meios de provas admitidos.

10. Não pode o Poder Judiciário, sem a devida análise do caso concreto, cercear as atribuições da Comissão Parlamentar de Inquérito, excluindo de in-

quéritos, por ela instaurados, pessoas que estejam sendo investigadas. Portanto, a concessão de uma medida liminar, nos autos de *habeas corpus*, não tem a faculdade de excluir pessoas investigadas, dos inquéritos instaurados pela Comissão.

11. Além do mais, ante a constatação, pela Comissão, da prática de algum ato ilícito, tal fato, obrigatoriamente, deverá ser submetido à análise do Poder Judiciário, isto com base no inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal, que prescreve não poder a lei excluir da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito. Logo não se pode conceder liminar para evitar que os ora pacientes sejam processados.

12. Vale ainda ressaltar que torna-se imprescindível a comprovação da ocorrência de situação de ofensa, atual ou iminente, a direitos ou garantias assegurados pelo ordenamento jurídico, para que se suspenda, através do remédio constitucional do *writ*, ato investigatório de Comissão Parlamentar de Inquérito.

13. *In casu*, não se encontra comprovada a presença de ato concreto e específico que, revestido de ilicitude, provoque lesão ou risco de lesão ao *status libertatis* dos pacientes. Nem há de se falar que o constrangimento adviria de uma nova convocação, haja vista ter a comissão parlamentar de inquérito, garantia constitucional para exercer suas atribuições, dentre elas, ouvir depoimentos de testemunhas.

14. Assim, pode-se concluir que dos pedidos feitos pelos pacientes, em sede de *habeas corpus* cabe apenas garantir-lhes o direito ao silêncio quando, por ocasião do depoimento, alguma resposta às perguntas da Comissão tiver o dom de incriminá-los.

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo deferimento parcial do presente pedido, no sentido de que seja resguardado aos pacientes, seu direito ao silêncio, por ocasião de seus depoimentos.”

Acolhendo os fundamentos do parecer e na linha do despacho concessivo, em parte, da liminar, defiro, parcialmente, o *habeas corpus* preventivo, tão-só para que seja resguardado aos pacientes o direito ao silêncio, por ocasião de seus depoimentos, com referência a fatos que possam constituir elemento de sua incriminação.

EXTRATO DA ATA

HC 80.584/PA — Relator: Ministro Néri da Silveira. Pacientes: Flávio Antônio Ferreira Viégas, Flávio Augusto Titan Viégas e Rosa Cristina Gióia Santos. Impetrante: Flávio Antônio Ferreira Viégas. Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI para investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu, em parte, a ordem de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Ellen Gracie, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves.

Presidência do Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Ministros Néri da Silveira, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Brasília, 8 de março de 2001 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 83.357 — DF

Relator: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Paciente: José Soares da Silva — Impetrante: Nair Leandro Chaves dos Reis —
Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados
(CPI da Pirataria)

Habeas corpus. CPI da pirataria. Convocação para depor. Ameaça de prisão.

Não existindo indícios de que será decretada a prisão do paciente convocado para depor em comissão parlamentar de inquérito, não há que se falar em ameaça de sua liberdade de ir e vir.

Habeas corpus incabível. Precedentes.

Qualquer pessoa tem o direito público subjetivo de permanecer calada quando for prestar depoimento perante órgão do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Habeas corpus deferido somente para assegurar o direito do paciente de permanecer em silêncio.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, deferir o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 3 de março de 2004 — Maurício Corrêa, Presidente — Nelson Jobim, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Jobim: Em 10 de julho de 2003, o Paciente **José Soares da Silva** foi intimado para prestar depoimento à CPI da Pirataria (fl. 24).

A convocação do **Paciente** deu-se em virtude de sua participação como sócio na empresa **Lensurgical** (fl. 12).

Ele havia ingressado como sócio na empresa **Lensurgical** em maio de 2002 (fl. 12).

Desligou-se em novembro de 2002 (fl. 12).

A **Lensurgical** está sob investigação daquela CPI por crime de pirataria na industrialização de produtos e sonegação de impostos (fl. 13).

No dia 24 de julho de 2003, o **paciente** depôs na CPI da Pirataria.

Na mesma data, recebeu nova convocação para depor naquela CPI, no dia 30 de julho de 2003 (fl. 22).

Contra essa convocação, impetrou o presente *habeas corpus* (fls. 02/09).

Teme a decretação de prisão cautelar (fls. 03/04).

Afirma que:

“ (...)

Na audiência pública para o interrogatório dos envolvidos, realizada em 24 de julho de 2003, alguns Parlamentares conseguiram aterrorizar e deixar em pânico os depoentes, ameaçando-os de *prisão* e exigindo providências enérgicas do Presidente da CPI, para que fosse requerida a Prisão Cautelar dos envolvidos.

(...)” (fl. 03).

Em 29 de julho de 2003, o Presidente deste Tribunal deferiu em parte o pedido de liminar.

Está na decisão:

“(…)

(…) defiro em parte o pedido de liminar para, nos termos da jurisprudência mencionada, assegurar ao paciente que permaneça em silêncio perante a referida Comissão Parlamentar de Inquérito, se assim o desejar, ou para que não seja compelido a revelar qualquer fato que resulte em sua incriminação, sem que por essas razões seja preso ou ameaçado de prisão.

(…)” (fl. 28).

O Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da pirataria de produtos industrializados e sonegação fiscal prestou informações (fls. 42/44).

Lê-se em parte:

“(…)

(…) esta CPI tem ciência de que dentre os poderes que lhe foram outorgados pela Constituição e pela Lei, não está o de decretação de prisão cautelar, mas tão somente, a possibilidade de decretação de prisão em flagrante, como conferido a qualquer um do Povo.

O paciente depôs na Audiência Pública realizada em 24 de julho do corrente ano, há mais de um mês, portanto, e até o presente momento não foi cogitada pela Comissão a possibilidade de um segundo depoimento. Não há motivos, pois para que ele sinta qualquer tipo de temor em sua liberdade de ir e vir.

(…)” (fls. 43/44).

A PGR opinou pelo não-conhecimento do *habeas corpus* (fls. 46/49).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Relator): O *habeas corpus* objetiva evitar a prisão cautelar do **Paciente**, caso ele venha a depor novamente na CPI da Pirataria.

1. Da Prisão Cautelar.

A **Defesa** alega que o **Paciente** foi ameaçado de prisão na primeira audiência pública da CPI da Pirataria.

Em 27 de agosto de 2003, o Presidente daquela CPI informou que a Comissão não cogitou da possibilidade de tomar um segundo depoimento do **Paciente** (fl. 44).

Afirmou que não há motivos para que ele sinta qualquer tipo de temor em sua liberdade de ir e vir (fl. 44).

Não há nos autos qualquer fato concreto a evidenciar ameaça à liberdade de ir e vir do **Paciente**.

Incabível o *habeas corpus* preventivo nesse ponto.

Nesse sentido há precedentes: HC 79.589, **Octavio Gallotti**; HC 80.584, **Néri da Silveira**.

2. Direito de Permanecer Calado.

Este Tribunal já decidiu que qualquer pessoa tem o direito público subjetivo de permanecer calada quando for prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Precedentes: HC 79.244, **Sepúlveda Pertence**; HC 79.812, **Celso de Mello**; HC 81.400, **Néri da Silveira**.

Ratifico a liminar concedida.

Defiro o *habeas corpus* em parte, apenas para assegurar o direito do **Paciente** de permanecer em silêncio, se convocado novamente a depor na CPI da Pirataria.

EXTRATO DA ATA

HC 83.357/DF — Relator: Ministro Nelson Jobim. Paciente: José Soares da Silva. Impetrante: Nair Leandro Chaves dos Reis. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Pirataria).

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, deferiu o *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Ministro Maurício Corrêa.

Presidência do Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 3 de março de 2004 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 83.515 — RS

Relator: O Sr. Ministro Nelson Jobim

Pacientes: Juarez Marin, Wilson José Lopes, Isabel Medeiros Marin, Diones Felipe Marin, Helton Cesar Marin e Miriam Antônia Marin — Impetrantes: Andrei Zenkner Schmidt e outro — Coator: Superior Tribunal de Justiça

Habeas corpus. Intercepção telefônica. Prazo de validade. Alegação de existência de outro meio de investigação. Falta de transcrição de conversas interceptadas nos relatórios apresentados ao juiz. Ausência de ciência do Ministério Público acerca dos pedidos de prorrogação. Apuração de crime punido com pena de detenção.

1. É possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que por vezes sucessivas, especialmente quando o fato é complexo a exigir investigação diferenciada e contínua. Não-configuração de desrespeito ao art. 5º, *caput*, da Lei. 9.296/96.

2. A interceptação telefônica foi decretada após longa e minuciosa apuração dos fatos por CPI estadual, na qual houve coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento investigatório normal da polícia.

Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos ou circunstâncias que envolverem os denunciados.

3. Para fundamentar o pedido de interceptação, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade da continuação das investigações. Não é exigida a transcrição total dessas conversas, o que, em alguns casos, poderia prejudicar a

celeridade da investigação e a obtenção das provas necessárias (art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96).

4. Na linha do art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96, a obrigação de cientificar o Ministério Público das diligências efetuadas é prioritariamente da polícia.

O argumento da falta de ciência do MP é superado pelo fato de que a denúncia não sugere surpresa, novidade ou desconhecimento do procurador, mas sim envolvimento próximo com as investigações e conhecimento pleno das providências tomadas.

5. Uma vez realizada a interceptação telefônica de forma fundamentada, legal e legítima, as informações e provas coletadas dessa diligência podem subsidiar denúncia com base em crimes puníveis com pena de detenção, desde que conexos aos primeiros tipos penais que justificaram a interceptação.

Do contrário, a interpretação do art. 2º, III, da Lei 9.296/96 levaria ao absurdo de concluir pela impossibilidade de interceptação para investigar crimes apenados com reclusão quando forem estes conexos com crimes punidos com detenção.

Habeas corpus indeferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, *acordam* os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, *por maioria* de votos, *indeferir o pedido de habeas corpus*, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 16 de setembro de 2004 — Nelson Jobim, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Jobim:

1. Os Fatos.

Em 4 de dezembro de 2001, os **pacientes** foram denunciados por sonegação fiscal, evasão de divisas, venda de substância nociva à saúde, fornecimento de substância medicinal em desacordo com receita médica, formação de quadrilha, usura e lavagem de dinheiro — praticadas por organização criminoso (Lei 8.137/90, art. 2º, I e V¹,

1 Lei 8.137/90:

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:

I – fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo;

(...)

V – utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.

Pena: detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Lei 7.492/86, art. 22², CP, art. 278³, 280⁴ e 288⁵, Lei 1.521/51, art. 4^o, *a*⁶, Lei 9.613/98, art. 1^o, VI e VII⁷; fls. 06 e 101/124).

Esta ação penal foi precedida de investigação policial preliminar (fl. 07).

As investigações tiveram início em notícias-crime apuradas pela CPI do Crime Organizado realizada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (fl. 105).

Em 17 de abril de 2001, a pedido da autoridade policial, foi autorizada pelo Juiz da 1^a Vara Federal de Canoas/RS a quebra do sigilo telefônico dos **pacientes** (Processo n. 2001.71.12.001244-0; fls. 132/143 e 145/147).

A interceptação telefônica foi renovada por diversas vezes, após as devidas apresentações quinzenais de relatórios das atividades telefônicas (fls. 149/341).

Em 3 de dezembro de 2001, a denúncia foi recebida (fls. 129/130).

A **defesa** impetrou *Habeas corpus* (fls. 57/58).

Objetivava a declaração de ilegalidade e inconstitucionalidade da quebra de sigilo de ligações telefônicas, bem como o desentranhamento dos autos do procedimento criminal diverso n. 2001.71.12.0001244-0 da ação penal principal (fl. 57).

2 Lei 7.492/86:

Art. 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País:

Pena: reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

3 CP:

Art. 278. Fabricar, vender, expor à venda, ter em depósito para vender ou, de qualquer forma, entregar a consumo coisa ou substância nociva à saúde, ainda que não destinada à alimentação ou a fim medicinal:

Pena: detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

4 CP:

Art. 280. Fornecer substância medicinal em desacordo com receita médica:

Pena: detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa.

5 CP:

Art. 288. Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes:

Pena: reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos.

6 Lei 1.521/51:

Art. 4^o Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando:

a) cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou, ainda, emprestar sob penhor que seja privativo de instituição oficial de crédito;

7 Lei 9.613/98:

Art. 1^o Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

(...)

VI – contra o sistema financeiro nacional;

VII – praticado por organização criminosa.

Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

O TRF da 4ª Região denegou a ordem (fls. 64/65).

A **Defesa** interpôs Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* (fl. 66).

O STJ negou provimento (fl. 43).

Leio a ementa (RHC 13.274, **Gilson Dipp**):

“(…)

I. A interceptação telefônica deve perdurar pelo tempo necessário à completa investigação dos fatos delituosos.

II. O prazo de duração da interceptação deve ser avaliado pelo Juiz da causa, considerando os relatórios apresentados pela Polícia.

III. O *habeas corpus* é meio impróprio para a análise das alegações que não encontram pronto respaldo nos documentos carreados ao feito, quais sejam, de que as interceptações teriam sido deferidas sem que a polícia procedesse anteriormente a qualquer ato investigatório dos delitos, de que a prova dos crimes de que foram acusados os pacientes poderia ter sido obtida por outros meios, e da confiabilidade questionável das gravações juntadas aos autos.

IV. Não se pode exigir que o deferimento das prorrogações (ou renovações) seja sempre precedido da completa transcrição das conversas, sob pena de frustrar-se a rapidez na obtenção da prova.

V. Não se faz necessária a transcrição das conversas a cada pedido de renovação da escuta telefônica, pois o que importa, para a renovação, é que o Juiz tenha conhecimento do que está sendo investigado, justificando a continuidade das interceptações, mediante a demonstração de sua necessidade.

VI. A lei exige que seja feita a transcrição das gravações ao final da escuta, a fim de que o conteúdo das conversas seja juntado ao processo criminal.

VII. Não procede a alegação de nulidade nas interceptações pelo fato de o Ministério Público não ter sido cientificado do deferimento das medidas investigatórias, se sobressai que o Parquet acompanhou toda a investigação dos fatos, inclusive a interceptação das comunicações telefônicas dos pacientes, não sendo necessário que fosse formalmente intimado de cada prorrogação das escutas.

VIII. O Juiz, ao determinar a escuta telefônica, o faz com relação às pessoas envolvidas, referindo os números de telefones, não cabendo à autoridade policial fazer qualquer tipo de “filtragem”.

IX. A avaliação dos diálogos que serão usados como prova cabe ao Julgador, quando da sentença.

X. Hipótese em que não foi determinada a quebra do sigilo do advogado em nenhum momento, ocorrendo apenas gravações e transcrições automáticas de algumas ligações recebidas do advogado pelos investigados.

XII. Se, no curso da escuta telefônica — deferida para a apuração de delitos punidos exclusivamente com reclusão — são descobertos outros crimes conexos com aqueles, punidos com detenção, não há porque excluí-los da denúncia, diante da possibilidade de existirem outras provas hábeis a embasar eventual condenação.

XIII. Não se pode aceitar a precipitada exclusão desses crimes, pois cabe ao Juiz da causa, ao prolatar a sentença, avaliar a existência dessas provas e decidir sobre condenação, se for o caso, sob pena de configurar-se uma absolvição sumária do acusado, sem motivação para tanto.

XIV. É lícita a interceptação telefônica deferida por Autoridade Judicial, atendendo representação feita pela Polícia, de maneira fundamentada e em observância às exigências legais.

XV. Recurso desprovido.

(...)”

Contra essa decisão é o presente *habeas* (fls. 02/42).

2. O Habeas.

A Defesa alega:

- a) excesso de prazo na manutenção da interceptação telefônica (fl. 13);
- b) ausência de fundamentação quanto à indispensabilidade da medida (fl. 21);
- c) falta de notificação do Ministério Público como *custus legis* das medidas investigatórias (fl. 28);
- d) ausência de transcrição das conversas gravadas (fl. 33);
- e) admissão de interceptação referente a crimes punidos com detenção (fl. 36);
- f) necessidade de anulação, desde o início, da ação penal, porque embasada em provas contaminadas (fl. 38).

Requer o reconhecimento da ilegalidade e da inconstitucionalidade das interceptações telefônicas realizadas no processo criminal diverso n. 2001.71.12.0001244-0 para que se seja determinado o desentranhamento deste procedimento criminal dos autos da ação penal n. 2001.71.12.004460-0 (fl. 41).

Alegou ofensa à Lei 9.296/96, arts. 5º, 6º, *caput* e § 1º (fl. 41).

Informação juntada a fls. 452/475.

3. APGR.

Leio da manifestação da PGR:

“(…)”

5. Ao contrário do que pretende a impetração verifica-se que tanto a autorização inicial quanto as prorrogações foram devidamente motivadas pelo magistrado, não se vislumbrando que a prova até agora coletada pudesse ser obtida outros meios, donde a autorização da escuta, e o conseqüente afastamento das garantias da intimidade e da inviolabilidade das comunicações, encontrar amparo no princípio da proporcionalidade.

6. Demonstram os acórdãos acima transcritos que a lei não limita o número de renovações da autorização de interceptação, que serão tantas quantas se fizerem necessárias.

7. Nem cabe exigir que o deferimento das prorrogações seja sempre precedido de transcrição integral das gravações já obtidas, o que, em realidade poderia até, conforme o material coletado, inviabilizar a prorrogação. Basta, isto sim, que o juiz se convença, e também o demonstre, da necessidade da continuidade das investigações.

8. A falta de cientificação do Ministério Público em relação às renovações não pode ser alegada pela defesa, conforme o art. 565, do Código de Processo Penal.

9. A questão da possível gravação de conversas entre o réu e seu advogado, e seus reflexos em relação ao sigilo profissional, foi corretamente enfrentada pelos julgados anteriores, não merecendo outras considerações.

10. Finalmente, tendo em vista que a escuta foi autorizada para a obtenção de provas em relação a crimes apenados com reclusão, é prematuro discutir a repercussão dessas provas sobre eventuais crimes conexos com aqueles, apenados só com detenção.

11. Isso posto, sem nada de útil a acrescentar, opino pelo indeferimento da ordem.

(...)” (fls. 502/503).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente e Relator): Início, então, a leitura do voto, mas, antes disso, leio parte da denúncia para que Vossas Excelências tenham noção do que se trata:

“2. As investigações foram deflagradas em virtude de notícias-crimes apuradas pela *Comissão Parlamentar de Inquérito do Crime Organizado*, levada a efeito pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, dando conta das comprovadas ilicitudes perpetradas nas atividades da *Rede de Farmácias Econômicas*. As operações policiais deflagradas ao longo de mais de 07 (sete) meses, nas quais participaram 73 (setenta e três) agentes, 07 (sete) Escrivães, 04 (quatro) peritos, 04 (quatro) Delegados de Polícia Federal e mais a equipe de policiais lotados na Delegacia da Polícia Federal em Pelotas, trouxeram a comprovação dos crimes praticados (...)” (fl. 105)

Aqui, há o elenco dos crimes de natureza tributária contra a saúde pública, e um deles diz respeito aos acusados, que vendiam o medicamento denominado “Citotec” — indicado para úlcera em sua prescrição médica — para mulheres grávidas como substância abortiva, conforme demonstra a fl. 8.

Há um depoimento e o CD-02, um dos CDs do grampeamento telefônico, com conversa de Wilson, um dos acusados, e sua irmã. Ainda nas gravações, há conversa de Isabel Marinho referente a remédio controlado com outra que estava preocupada com o atraso, etc., acusações sobre a venda de anabolizantes sem prescrição médica, o elenco dos anabolizantes constantes de depoimentos e de gravações e a importação do Paraguai de medicações dessa natureza.

O presente *Habeas* se funda em cinco alegações:

1. de que não teria sido respeitado o prazo de 15 (quinze) dias de interceptação telefônica, conforme estabelece o art. 5º da Lei 9.296/96;

2. de que a quebra do sigilo telefônico teria ocorrido antes de outro meio de investigação ter sido utilizado pelo polícia, em desrespeito ao art. 2º, II, da Lei 9.296/96;

3. de que não estaria havendo as transcrições das conversas interceptadas nos relatórios encaminhados ao juízo federal de forma a subsidiar o pedido de renovação da interceptação, em violação ao art. 6º, § 1º, da Lei 9.296/96;

4. de que o Ministério Público não teria sido cientificado das quebras de sigilo telefônico autorizadas pela Justiça, em afronta ao art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96;

5. de que teriam sido interceptadas conversas entre os réus da investigação e o advogado das empresas, o que estaria em desacordo com o preceito do art. 7º, inciso II, da Lei 8.906/94; e

6. de que a maioria dos crimes apurados são punidos com penas de detenção, o que não justifica a interceptação telefônica segundo o teor do art. 2º, III, da Lei 9.296/96.

Vejamos cada argumento.

1. O argumento do excesso de prazo na interceptação telefônica (art. 5º, *caput*, da Lei 9.296/96).

O impetrante alega:

“(…)

Se a lei n. 9.296/96 estabeleceu o prazo de 15 dias, renováveis por mais 15 dias, fica evidente que a renovação judicial, por longos 7 meses, infringe os ditames legais, devendo ser considerada não só ilegal como, também, inconstitucional. Houvesse mesmo a possibilidade de inúmeras renovações da interceptação telefônica, não haveria qualquer razão para a existência do art. 5º da Lei n. 9.296/96.

(…)” (fl. 17)

Da análise dos autos, verifica-se que não houve a autorização de uma interceptação telefônica por um período dilatado.

O que ocorreu foi a renovação pelo juízo federal, diante dos relatórios trazidos pela polícia, da interceptação telefônica diante dos indícios e de seu livre convencimento acerca da necessidade daquela diligência.

A renovação da autorização da interceptação telefônica, longe de ser proibida pelo art. 5º da Lei 9.296/96, é permitida.

Ressalte-se que se trata de fatos complexos, que envolvem a investigação do relacionamento entre indivíduos e que acabou por resultar em denúncia de uma pluralidade de tipos e réus.

Somente uma investigação diferenciada, não-pontual e de acompanhamento contínuo poderia produzir prova suficiente a sustentar uma denúncia desse porte.

O juízo acerca da necessidade na renovação das autorizações de interceptação telefônica deve levar em conta a natureza dos fatos e dos crimes e das circunstâncias que envolvem o caso.

A denúncia (fls. 101/127), com a indicação de 13 (treze) réus, que se pauta em um conjunto complexo de relações e fatos, com a acusação de diversos crimes, dentre os quais a evasão de divisas, a formação de quadrilha, a lavagem de dinheiro e configuração de organização criminosa, não poderia ser viabilizada senão por meio de uma investigação contínua e dilatada, a exigir a interceptação telefônica ao longo de diversos períodos de 15 dias.

A possibilidade de renovação da interceptação telefônica por mais de um período de 15 (quinze) dias é amplamente aceita na doutrina.

Leio Vicente Greco Filho:

“(…)

A lei não limita o número de prorrogações possíveis, devendo entender-se, então, que serão tantas quantas forem necessárias à investigação, mesmo porque 30 dias pode ser prazo muito exíguo.

(…)

1 Lei 9.296/96:

Art. 5º A decisão será fundamentada, sob pena de nulidade, indicando também a forma de execução da diligência, que não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova.

A leitura rápida do art. 5º, poderia levar à idéia de que a prorrogação somente poderia ser autorizada uma vez. Não é assim: ‘uma vez’, no texto da lei, não é adjunto adverbial, é preposição. É óbvio que se existisse uma vírgula após a palavra ‘tempo’, o entendimento seria mais fácil.

(...)”²

Com o mesmo entendimento, cito **Antonio Scarance Fernandes**:

“(…)

A decisão deve indicar a forma de execução da diligência (art. 5º). Diz a lei que a diligência não poderá exceder o prazo de quinze dias, ‘renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova’. Pode-se, assim, permitir a renovação da interceptação, pelo mesmo prazo, por outras vezes, desde que, contudo, fique demonstrada a sua indispensabilidade, ou, como dizia o Projeto Miro Teixeira, quando permaneçam os pressupostos que permitem a sua autorização.

(...)”³

Ainda no mesmo sentido, **Damásio de Jesus**⁴ e **Luiz Flávio Gomes**⁵.

Diante do exposto, são legais as sucessivas prorrogações de prazo para a interceptação telefônica em virtude da necessidade de apuração de fatos complexos — que, inclusive, foi objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito no Rio Grande do Sul —, crimes que se configuraram no tempo e na pluralidade de réus e, conseqüentemente, de relações e contatos que deveriam ser investigados.

Não está configurado desrespeito ao art. 5º, *caput*, da Lei 9.296/96.

2. O argumento da existência de outro meio de investigação ou produção de prova (art. 2º, inciso II, da Lei 9.296/96).

Assim o impetrante expõe essa alegação:

“(…)

A Lei n. 9.296/96 é expressa em exigir a ultima ratio da interceptação, ou seja, ela só será necessária quando não houver outros meios de provas capazes de embasar eventual ação penal. Os argumentos utilizados pelo MMº Juiz Federal, ao contrário, não só conferem a natureza de prima ratio para a medida vexatória como, ademais, seriam sustentáveis para qualquer crime praticado no Brasil. Não há qualquer dado objetivo, embasando a decisão judicial supra, capaz de evidenciar a indispensabilidade da medida.

(...)” (fl. 23)

2 GRECO FILHO, Vicente. *Interceptação telefônica*. São Paulo: Editora Saraiva, 1996. p. 31;

3 FERNANDES, Antonio Scarance. “A lei de interceptação telefônica”. In: *Justiça Penal*, n. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. pp. 58/59;

4 JESUS, Damásio de. “Interceptação de comunicações telefônicas — notas à Lei 9.296, de 24-7-1996. In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 469;

5 GOMES, Luiz Flávio. *Interceptação telefônica — Lei 9.296, de 24-7-96*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 219;

6 **Lei 9.296/96:**

“Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

(…)

II – a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

Equivocam-se os impetrantes.

As investigações relativas às atividades criminosas dos réus tiveram início a partir de notícias-crime que deram ensejo à instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para investigar o Crime Organizado naquele Estado da Federação.

Dessa forma, somente após longa e minuciosa apuração da CPI estadual, na qual se realizaram audiências, se ouviram testemunhas e acusados e se coletaram documentos, é que a autoridade policial, em 30-4-2001 (fl. 149), requereu a quebra do sigilo telefônico.

Ademais, mesmo não tendo sido o primeiro meio de prova empregado, somente por meio da interceptação telefônica é que foi possível se apurar certos fatos constantes da denúncia, tais como:

a) as atividades criminosas da “Rede de Farmácias Econômica” e o pleno conhecimento de **Juarez Marin** e **Wilson José Lopes** (fl. 106 da denúncia);

b) a estratégia de criação de diversas empresas dirigidas por “laranjas” ou “testas-de-ferro” que, na verdade, seriam controladas pelos dois réus (fl. 106 da denúncia);

c) as supostas relações de poder e de mando existente no interior da organização e o provável envolvimento da esposa e dos filhos de **Juarez Marin** (fls. 107/108 da denúncia);

d) as funções da esposa e dos filhos na implementação e na operacionalização das diretrizes traçadas por **Juarez Marin** e **Wilson José Lopes** (fls. 107/108 da denúncia); e

e) o próprio funcionamento da organização e a participação específica de cada um em todo o processo criminoso, tais como, contas ilicitamente depositadas no exterior (fls. 108 e 115), a queima de documentação comprometedora dessas atividades (fl. 110) e a prática de crimes contra a saúde pública (fl. 116).

Tudo isso está a demonstrar que a interceptação telefônica não foi a primeira diligência probatória tomada.

Antes dela, está uma série de investigações realizadas pela polícia e, mesmo antes, pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

Tanto assim que o próprio requerimento de interceptação da Delegacia de Polícia Fazendária (DELEFAZ) em Porto Alegre já narra, com grau elevado de detalhes, a estrutura e o provável funcionamento da suposta organização (fls. 132/140).

O pedido de interceptação, portanto, não foi primeira providência, mas a diligência com o fim de aprofundamento e confirmação dos indícios e das provas até então coletadas.

Além disso, a interceptação foi essencial no levantamento de dados e informações que, de outra maneira, nunca poderiam ser confirmados, como os acima indicados.

Por isso, não pode prosperar o argumento de afronta ao art. 2º, inciso II, da Lei 9.296/96.

3. O argumento da falta de transcrição das conversas a subsidiar cada pedido de renovação da interceptação (art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96).

7 Lei 9.296/96:

Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.

(...)

2º Cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao juiz, acompanhado de auto circunstanciado, que deverá conter o resumo das operações realizadas.

O impetrante assim sustenta esse ponto:

“(...)

No caso dos autos, está bastante evidenciado que todas as interceptações telefônicas que recaíram sobre os pacientes foram objeto de gravação. Prova disso é que, em 29/11/2001, a autoridade policial encaminhou ao juízo 37 CDs contendo gravações (DOC. 34) e, em 14-11-2001, encaminhou mais 06 CDs restantes (DOC. 35). Portanto, se as conversas foram gravadas pela autoridade policial, deveria esta, ao enviar os relatórios quinzenais, transcrever todas as conversas gravadas e relevantes às investigações, a fim de propiciar ao juízo o controle de legalidade das interceptações.

(...)” (fl. 34)

Mais uma vez não assiste razão ao impetrante.

O art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96 tem a seguinte redação:

§ 2º Cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao juiz, acompanhado de auto circunstanciado, que deverá conter o resumo das operações realizadas.

Note-se que, em nenhum momento, a lei exige, já para o pedido de renovação da autorização, a transcrição completa das conversas já interceptadas.

E, por questões muitas vezes operacionais, não poderia fazê-lo.

É que o procedimento de degravação das conversas, pelo volume do material coletado, pode ser demorado, o que poderia prejudicar as investigações com a quebra no acompanhamento das conversas telefônicas.

Seria a hipótese do presente caso, uma vez que as diligências de interceptação telefônica acabaram por resultar, ao final, em 43 CDs de conversas.

Por isso, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas que já foram apuradas e, no caso de pedido de renovação, a necessidade da continuidade das investigações por meio da interceptação.

E assim foi feito, com elevado grau de detalhamento, pela Delegacia de Polícia Fazendária (DELEFAZ) por meio de seu “*Relatório Pacial de Missão II – OM 056/01*”.

O mencionado relatório, sempre capeado por ofício do órgão policial com o pedido e o resumo das providências, foi apresentado em todos os 14 (quatorze) requerimentos de renovação (fls. 152/162; 168/170; 176/182; 188/190; 217/219; 223/225; 229/237; 245/247; 254/260; 265/271; 280/282; 288/290; 298/304; 313/322; e 330/334), em que se fazia constar síntese dos trabalhos realizados, as informações apuradas e já trechos importantes das conversas interceptadas.

Por outro lado, a degravação completa de todo o material (43 CDs — fls. 338 e 340) foi encaminhada ao juízo federal tão logo encerradas as diligências de interceptação telefônica.

A totalidade das gravações e transcrições foi colocada à disposição dos réus assim que encerrado o sigilo, segundo informações prestadas pelo juízo federal ao TRF da 4ª Região (fl. 60).

Cumpriram, portanto, as exigências do art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96.

Nessa linha, colho opinião de **Luiz Flávio Gomes**:

“(...)

Cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao Juiz, acompanhado desse auto circunstanciado. Lendo-se rapidamente o art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96, tem-se a impressão de que a autoridade

policial, em qualquer hipótese, deve encaminhar tudo ‘imediatamente’ ao Juiz. Não creio que assim seja. Esse dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o art. 8º, parágrafo único, que manda apensar o auto apartado da interceptação ao inquérito policial ou ao processo. Urge distinguir duas hipóteses: interceptação feita no curso de um inquérito (ou investigação criminal) e interceptação realizada no curso de um processo. Naquela, penso que a autoridade policial não tem a obrigação de desde logo encaminhar tudo ao Juiz; assim procederá quando terminar o inquérito, apensando-se o auto apartado na fase do relatório (CPP, art. 10) (...)

(...)”⁸

No mais, mantenho argumento final trazido pelo TRF/4ª região:

“(..)

Por sua vez, os Impetrantes afirmam que todas as interceptações foram objeto de gravação, haja vista a remessa ao juízo de 43 CDs. (fls. 301 e 303). Sustentam que as transcrições juntadas aos autos (fls. 305/387) não suprem a irregularidade. Em primeiro lugar, porque isso foi feito somente em 14-11-2001 e, ademais, porque a confiabilidade de tais provas é questionável, tendo em vista que não há qualquer timbre ou identificação do responsável pelas transcrições.

Ao meu ver, tais alegações não podem ser examinadas neste momento, seja porque não há elementos suficientes para formar um juízo seguro a respeito, seja porque a validade probante que será dada ao material em análise não dispensa exame aprofundado da prova. A propósito, é pacífica a jurisprudência no sentido de que o *habeas corpus* não se presta a exame de prova.

(...)” (fl. 60 verso)

4. O argumento da falta de cientificação do Ministério Público (art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96º).

Sustentam os impetrantes:

“(..)

A Lei n. 9.296/96 impôs a intimação obrigatória do Ministério Público não por desconfiança dos juízes, mas sim porque é natural que a autoridade judiciária, por estar envolvida na investigação, pode não perceber alguma ilegalidade porventura existente (aliás, o correto seria, neste tipo de procedimento, que outro juiz fosse o responsável pelo julgamento final da ação) (...)

(...) Portanto, se a lei estabelece a necessidade de cientificação do Ministério Público — medida esta que objetiva o acompanhamento da regularidade constitucional das investigações policiais —, e se o juiz não observa tal formalidade, deparamo-nos com outra ilegalidade e inconstitucionalidade da interceptação telefônica objeto do presente processo. Trata-se de caso de nulidade absoluta.

(...)” (fls. 32/33)

⁸ GOMES, Luiz Flávio. *Interceptação telefônica — Lei 9.296, de 24-7-96*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 223.

9 Lei 9.296/96:

Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.

A análise que pretendem os impetrantes com essa alegação não é possível ser realizada em *habeas corpus*, salvo em caso de prova irrefutável do alegado.

É que o remédio heróico não prevê o estabelecimento de um confronto direto entre defesa e acusação, valendo-se, tão-somente, da prova documental pré-constituída da defesa dos réus.

A resposta definitiva para a alegação dos impetrantes somente seria possível com o exame minucioso dos autos da investigação para verificar se o Ministério Público, de fato, foi alijado no acompanhamento das conversas telefônicas.

Com a documentação aqui trazida, bem como da análise dos acórdãos do TRF/4ª Região e do STJ, não parece ser essa a melhor suposição.

Em primeiro lugar, porque o juízo federal na decisão de decretação da escuta (fls. 145/147) expressamente determinou à autoridade policial que se desse ciência da condução dos procedimentos de interceptação ao Ministério Público.

Leio trecho da decisão:

“(…)

Expeçam-se os competente alvará de escuta telefônica, bem como ofícios à Receita Federal e às instituições financeiras (Banco BCN, Banrisul, HSBC Bamerindus, Santander, América do Sul, Banco do Brasil e Boa Vista), conforme pleiteado às fls. 9/12 do ofício requerente.

Deverá a autoridade policial, quando da condução dos procedimentos de interceptação, dar ciência ao Ministério Público Federal, nos termos do artigo 6º da Lei n. 9.296/96.

(…)” (fl. 147 — grifo nosso)

E arrematou:

“(…)

Vindo as informações das diligências efetuadas pela autoridade policial, dê-se vista ao Ministério Público Federal.

(…)” (fl. 147)

Ao contrário do que pretendem transparecer os impetrantes, a responsabilidade pela ciência do Ministério Público é, nos termos do art. 6º, *caput*, da polícia que investiga.

“Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.”

Em segundo lugar, a leitura da denúncia não revela surpresa, novidade ou desconhecimento por parte do Procurador da República.

Ao contrário, ao longo de toda peça inicial, o que se denota é o prévio acompanhamento das diligências empreendidas pela autoridade policial, tanto que há farta utilização dos dados obtidos nas interceptações para subsidiar as alegações da denúncia.

Observe-se que, entre a data da apresentação do último lote de CDs com as gravações telefônicas ao juízo federal (14-11-2001 — fl. 340) e a data do oferecimento da denúncia (4-12-2001 — fl. 127), passaram apenas 20 dias.

A riqueza de informações, detalhes e circunstâncias, bem como a comprovação de tais dados com as gravações feitas, somente encontra explicação no prévio conhecimento do Ministério Público das providências que estavam sendo tomadas.

Portanto, os elementos nos autos não permitem uma resposta definitiva acerca da cientificação do Ministério Público, muito embora seja de se supor que a informação estava sendo prestada ao MP.

Não se configura, nessa via, violação do art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96.

5. O argumento da investigação de crimes puníveis com penas de detenção (art. 2º, inciso III, da Lei 9.296/96¹⁰).

Os impetrantes asseveram:

“(…)

Ora, dos crimes capitulados na denúncia, os únicos cuja lei penal atribui a pena de reclusão são os previstos nos arts. 288 do CP, art. 22 da Lei n. 7.492/86 e art. 1º da Lei n. 9.613/98. Todos os demais (sonegação fiscal, medicamentos em desacordo com receita médica, venda de substâncias nocivas à saúde e usura) são punidos com pena de detenção. Não parece possível sustentar-se a legitimidade das interceptações telefônicas que digam respeito a estes últimos delitos, tendo em vista a vedação enunciada no art. 2º, inc. III, da Lei n. 9.296/96.

(…)” (fl. 37)

Para o impetrante, a interceptação telefônica estaria inabilitada a subsidiar a denúncia com base nos crimes apenáveis com detenção, conforme é o art. 2º, III, da Lei 9.296/96:

Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

(…)

III – o fato investigado constituir infração pena punida, no máximo, com pena de detenção;

Não me parece que a interpretação literal proposta pelos impetrantes deva subsistir.

O art. 2º, inciso III, da Lei 9.296/96 tem endereço certo.

Não é possível que crime punível, no máximo, com detenção sirva de justificativa para a autorização da interceptação.

A explicação é simples: sendo intervenção drástica na privacidade do cidadão, a interceptação somente pode ser motivada com base em crime grave, no Brasil, punível, pelo menos, com pena de reclusão.

Tenta-se evitar, assim, a banalização do procedimento de interceptação telefônica com o início da diligência pautado na apuração de crime com menor gravidade.

Ocorre que o presente caso apresenta fatos e circunstâncias que supostamente demonstram a prática de diversos crimes, tidos assim como crimes conexos.

Com base nos indícios e nas provas levantadas, tanto na investigação policial como pela apuração trazida pela CPI, com relação aos crimes que prevêem penas de reclusão — tais como o de formação de quadrilha, o de evasão de divisas e o de lavagem de dinheiro praticado por organização criminosa —, foi requerida a interceptação telefônica.

10 Lei 9.296/96

Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

(…)

III – o fato investigado constituir infração pena punida, no máximo, com pena de detenção;

Assim a Delefaz justifica seu pedido:

“(...)

As investigações realizadas, pela Equipe de Análise desta Delegacia de Polícia Federal, noticiam que a Rede formada por *Juarez* e *Wilson* evidenciam:

— A dissimulação da condição de rede de farmácias, constituindo empresas em nomes de terceiros, “laranja”. Figura, também, como “laranjas” empregadas domésticas, e pessoas sem poder aquisitivo para a capitalização da empresa.

— *A evasão de divisas, através de empresa Wintry & Whintsun Participações e Investimentos Ltda, sociedade originária das empresas uruguaias Whitsun Investments S/A e Wintry Group S/A, na qual outorgaram poderes gerais para Nercy Das Graças Lopes Cavali irmã de Wilson Lopes e Juliana Marin, filha de Juarez Marin;*

— A sonegação fiscal, através da abertura de lojas em nome de terceiros, da utilização de inventários fictícios, *das diferenças entre as compras e vendas efetivadas, das irregularidades dos lançamentos de alíquotas.*

— *a organização criminosa, pela busca cada vez maior de penetração social e econômica, assim como pela obtenção sempre mais ampla de poder.*

(...)” (fl. 133)

Com base no pleito da autoridade policial, o juízo federal deferiu o pedido e autorizou a interceptação telefônica.

A interceptação telefônica, portanto, deu-se de maneira legal e legítima.

Diante das informações e dos dados obtidos com a diligência, verificou-se a presença de provas a fundamentarem a denúncia com base em outros crimes.

Pergunta-se, não é possível a utilização de procedimento legal e legítimo de interceptação telefônica já executada para demonstrar a presença de novos crimes conexos aos primeiros?

Se são crimes diferentes praticados, muitas vezes, por uma única atuação, como fazer para ignorar a presença da prova se ela foi produzida de forma legítima e com a autorização judicial?

Entendo que a resposta deve ser afirmativa.

Se a escuta telefônica — repito, executada de forma legal — acabou por trazer novos elementos probatórios de outros crimes que não geraram o pleito das gravações, especialmente quando são conexos, podem e devem ser levados em consideração.

De outra forma, nunca seria possível a interceptação telefônica para a investigação de crimes apenas com reclusão quando forem estes conexos com crimes punidos com detenção.

Além disso, na análise de crimes conexos, a fundamentação e o embasamento probatório de um crime aproveita outro, já que se trata de crimes a partir de iguais práticas ou ainda delitos que englobam outros.

Como fazer para entender que a prova é legítima para uns e para outros não pode ser ela utilizada?

Não foi esse o sentido pretendido pela lei.

Vale ressaltar, ainda, que se constitui em tendência mundial a possibilidade de quebra do sigilo telefônico em crimes considerados graves “*porque somente eles podem tolerar essa ingerência na intimidade alheia*”¹¹.

¹¹ GOMES, Luiz Flávio. *Interceptação telefônica — Lei 9.296, de 24-7-96*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 186;

Entre esses crimes geralmente são indicados crimes como o terrorismo, o tráfico de drogas, a quadrilha e os crimes contra a ordem econômica ou financeira.

Muito embora a Lei 9.296/96 tenha adotado modelo mais elástico, desde as primeiras propostas nunca se deixou de lado da investigação por intermédio da interceptação crimes como o de quadrilha, os crimes contra a ordem econômica e financeira e outros decorrentes de organização criminosa.

Tais crimes constaram do projeto de lei n. 3.514/89, apresentado à Câmara dos Deputados pelo então Deputado Federal Miro Teixeira, fruto dos estudos de grupo de trabalho especialmente designado para essa finalidade.¹²

Tais delitos comumente associados à investigação por escuta telefônica são, rigorosamente, os que fundamentaram o requerimento da polícia no presente processo: a evasão de divisas (art. 22 da Lei 7.492/86), a formação de quadrilha (art. 288 do CP) e a lavagem de dinheiro por meio de organização criminosa (art. 1º, VI e VII, da Lei 9.613/98).

Por isso, entendo ser plenamente constitucional a utilização de material de interceptação telefônica para embasar a denúncia dos crimes apenados com pena de reclusão e dos crimes que, embora sejam punidos com detenção, sejam conexos àqueles.

A Conclusão.

Diante de todo o exposto, indefiro o pedido de *habeas corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Senhor Presidente, a impetração funda-se em seis argumentos principais, os quais analisarei separadamente, para conferir maior clareza ao meu voto.

Da suposta ilegalidade da renovação das interceptações telefônicas realizadas

A meu ver, o prazo previsto no art. 5º da Lei 9.296/1996 não constitui óbice à renovação do pedido de interceptação telefônica por mais de uma vez. Isso porque, persistindo os pressupostos que conduziram à decretação da interceptação telefônica e estando as prorrogações devidamente fundamentadas pelo magistrado, não há

¹² Assim dispunha aquele projeto em seu art. 1º.

“Art. 1º O impedimento, a interrupção, a interceptação, a escuta e a gravação das comunicações telefônicas somente são admissíveis nos casos de investigações policiais e processos penais relativos aos seguintes crimes

- I – terrorismo;
- II – tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins;
- III – tráfico de mulheres e subtração de incapazes;
- IV – quadrilha ou bando;
- V – contra a ordem econômica ou financeira;
- VI – falsificação de moedas;
- VII – extorsão simples e extorsão mediante seqüestro;
- VIII – contrabando;
- IX – homicídio qualificado e roubo seguido de morte;
- X – ameaça ou injúria quando cometidas por telefone;
- XI – outros decorrentes de organização criminosa.

obstáculos para a renovação, de modo que as provas derivadas do procedimento não são maculadas de ilicitude. Tal raciocínio é corroborado por parte substancial da doutrina.¹

A questão há de ser examinada sob o ângulo da razoabilidade. Uma autorização judicial com o restrito prazo de 30 dias (na hipótese de se admitir uma única renovação) não teria efetividade alguma em nosso País. Sobre tudo porque existe todo um trâmite a ser superado a fim de que a decisão jurisdicional seja cumprida a contento.

Não seria razoável, portanto, a limitação das escutas telefônicas a apenas 30 dias, pois isso conduziria à total ineficácia da medida em certos casos, como o presente.

Da suposta ausência de fundamentação quanto à indispensabilidade e à necessidade da medida

Esse argumento não foi apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, em razão da necessidade de exame aprofundado de matéria probatória, incabível em *habeas corpus*. Por esse motivo, não conheço do *writ* nessa parte. Tampouco o Tribunal Regional Federal da 4ª Região examinou esse tópico (v. parecer do Ministério Público Federal, de fl. 492).

Da alegada nulidade decorrente da ausência de notificação do Ministério Público como *custos legis*

Consoante se depreende da leitura dos autos, o Ministério Público acompanhou a realização das interceptações telefônicas, entretanto não foi intimado em cada renovação. Ora, tendo-se dado ao *Parquet* ciência do deferimento do procedimento de interceptação, não é razoável se exigir que a cada prorrogação seja ele novamente notificado, até porque, uma vez ciente do deferimento da interceptação, tem o Ministério Público a faculdade de acompanhá-la.

Da suposta necessidade de transcrição integral das conversas gravadas

Essa alegação também não merece guarida. Conforme se infere do acórdão atacado, as interceptações gravadas foram transcritas nos autos e, mais que isso, foram postas à disposição dos investigados. Não se pode perder de vista o conteúdo

¹ "A interceptação telefônica é medida excepcional e tem por fundamento a sua necessidade para a obtenção de uma prova. O fundamental, assim, não é tanto a duração da medida, senão a demonstração inequívoca da sua indispensabilidade. Enquanto indispensável, enquanto necessária, pode ser autorizada. A lei não limitou o número de vezes, apenas exige a evidenciação da indispensabilidade. É o prudente arbítrio do Juiz que está em jogo. Mais tecnicamente falando: é a proporcionalidade. No instante em que se perceber que a interceptação já não tem sentido, desaparece a proporcionalidade. Logo, já não pode ser renovada. E se for, é nula." (GOMES, Luiz Flávio. CERVINI, Raul. *Interceptação telefônica*. RT, p. 219)

E Vicente Greco Filho afirma o seguinte:

"(...) a lei não limita o número de prorrogações possíveis, devendo entender-se, então, que serão tantas quantas necessárias à investigação, mesmo porque 30 dias pode ser prazo muito exíguo". (GRECO FILHO, Vicente. *Interceptação telefônica*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 31).

Cito, ainda, Luiz Francisco Torquato Avolio:

"É criticável a limitação, pois desde que permaneçam os pressupostos para a concessão inicial da medida, esta poderia ser renovada perante o juiz, em períodos iguais e sucessivos, indeterminadamente, como previu o Projeto Miro Teixeira. Não é o prazo que importa, mas a correta limitação da finalidade da interceptação. Imagine-se um crime de lavagem de dinheiro, com remessa ilegal de capitais para o exterior, que pode ser praticado ao longo de meses, ou o próprio tráfico de drogas, que envolve operações sucessivas, até 'fechar' o cartel.

Dá que, como também entendem Luiz Flávio Gomes e Antonio Scarance Fernandes, poderá o juiz, com base no princípio da proporcionalidade, renovar a duração da interceptação tantas vezes quantas se fizerem necessárias." (AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. *Provas ilícitas: interceptações telefônicas ambientais e gravações clandestinas*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 189)

teleológico do § 1º do artigo 6º da Lei 9.296/1996, cujo objetivo é garantir às partes o acesso ao teor das gravações efetuadas. Tal desiderato, sem dúvida, foi alcançado no caso *sub judice*.

Da alegação de ineficácia da interceptação telefônica relativamente aos crimes punidos com detenção

A interceptação telefônica, no caso dos presentes autos, foi decretada para que se investigassem crimes apenados com reclusão, tendo sido constatada incidentalmente a ocorrência de outros delitos, estes punidos com detenção. A questão que se põe é se deveriam ser invalidadas, relativamente aos crimes cuja pena é a detenção, as provas resultantes das interceptações realizadas.

O exame dessa questão também deve ser feito à luz do princípio da razoabilidade, juntamente com a análise do teor do inciso II do artigo 2º da Lei 9.296/1996².

Com efeito, as interceptações telefônicas foram realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul criada para investigar a organização criminosa Rede de Farmácias Econômica. Ora, o escopo da Lei 9.296/1996 foi o de não invadir a privacidade do investigado quando a gravidade do crime não justificasse tal medida excepcional. No caso em exame, não era possível, a princípio, ter certeza sobre a eventual descoberta de crimes apenados com detenção no decorrer das investigações, pois se tratava de suposta organização criminosa, cujas atividades ilícitas eram várias³. Assim, entendo que, embora não decretada para este fim específico, a interceptação serve como prova dos crimes punidos com detenção, em vista da licitude da medida, que terminou por revelar fortuitamente também os crimes cuja pena é a reclusão, conexos àqueles e seu verdadeiro escopo.

Da alegação de necessidade de anulação, *ab initio*, da ação penal, em face da ilicitude por derivação

Por fim, refuto esta causa de pedir, porque considero lícita a interceptação efetuada, não havendo, portanto, que se falar em ilicitude por derivação.

Indefiro o *habeas corpus*.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, gostaria de fazer breves considerações.

Quanto ao requisito de indispensabilidade, já houve seu reconhecimento diante dos elementos constantes dos autos, mas, ainda que assim não fosse, seria preciso operar cognição não-sumária, para saber, à luz da prova, se era indispensável essa interceptação, coisa que não cabe em *habeas corpus*.

Também estou de acordo em relação ao tempo. Noto, sobretudo, que, no texto do art. 5º, “*uma vez*” não é adjunto adverbial de tempo, mas conjunção condicional, significando “*desde que*” e, não “*uma única vez*”. Não consigo conceber, aliás, prova

² “Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

III – o fato investigado constituir infração punida, no máximo, com pena de detenção.”

³ Art. 280 do CP (fornecer medicação em desconformidade com a receita) — apenado com detenção (todos os pacientes); art. 288 do CP (quadrilha) — apenado com reclusão (todos os pacientes); Lei 8.137/1991, art. 2º, I e V (sonegação fiscal) — pena de detenção (Juarez, Wilson, Isabel e Miriam); Lei 7.492/1986, art. 22 (evasão de divisas) — pena de reclusão (Juarez e Wilson); art. 278 do CP (vender substância nociva à saúde) — pena de detenção (Isabel, Helton e Diones).

limitada, quando os fatos objeto da investigação não têm limitação no tempo. A prova será prorrogada tantas vezes quantas se mostre indispensável à revelação integral do fato.

Quanto à ciência do Ministério Público, minha tendência é enxergar-lhe a intervenção, não como *custos legis*, mas como interessado no resultado prático de eventual interceptação positiva para efeito de propositura da ação penal. Se fosse para controle da regularidade ou da legalidade da interceptação em si, escusaria a norma, porque a tarefa é do juiz, quando não do advogado dos interessados que intervenha no inquérito.

Em suma, não vejo nenhuma ilegalidade que conduza ao acolhimento dos pedidos, de modo que acompanho inteiramente o voto de Vossa Excelência e denego a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Sr. Presidente, entendo que, como já destacado por Vossa Excelência e pelo Ministro Cezar Peluso, não há pretender aí, a partir da leitura do art. 5º, que haja uma restrição tamanha à possibilidade de interceptação.

Lembro que este é um caso clássico, em nosso texto constitucional, de uma reserva ou restrição legal qualificada. Cito, inclusive, o precedente no HC n. 69.912, da relatoria do Ministro Celso de Mello, no qual se enfatiza que o preceito em causa não se reveste contra interceptação telefônica de densidade normativa suficiente para o fim de afirmar que a lei anterior que disciplinava a matéria, Lei n. 4.117/62, não teria sido recepcionada pelo texto constitucional. A mim me basta a argumentação trazida por Vossa Excelência e as palavras de Vicente Greco. A doutrina parece bastante sólida nesse sentido.

Também quanto à determinação da interceptação telefônica antes da efetivação de qualquer outro meio de prova, já restou demonstrado que toda essa iniciativa decorreu de investigação realizada no âmbito de uma CPI. Acredito que o próprio argumento, aqui, acaba sendo excessivo, não tendo sequer consistência, e, também, como já demonstrado, isso dependerá sempre das circunstâncias do caso. Em certos casos, certamente haverá uma indicação da interceptação, talvez do único ou como meio substancial de prova, especialmente quando estamos a tratar da criminalidade organizada, de que se cuida na espécie. Então, não há como discutir essa questão.

Também não me impressionam os argumentos relativos à ausência das transcrições e, finalmente, em relação ao argumento da falta de cientificação do Ministério Público, parece já haver controvérsias se isso ocorreu ou não na hipótese, mas não entendo que devesse haver essa contínua cientificação. É de se supor até que o Ministério Público tenha feito o acompanhamento. Então, isso não me parece ser causa de nulidade que leve à caracterização de uma prova ilícita.

Presidente, Vossa Excelência considerou os crimes de detenção conexos?

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente e Relator): Eles foram descobertos na medida em que a autorização se deu com base no crime de pena de reclusão e com as gravações, por meio das quais se apurou a circunstância de outros crimes conexos caracterizados com pena de detenção.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Aqui, acompanho Vossa Excelência, fazendo uma ressalva para um melhor exame dessa questão, tendo em vista a clareza do texto constitucional em relação à reserva legal qualificada.

O Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente e Relator): Ministro, é só para o pedido. O fato de se ter feito a gravação com base no fundamento do crime de reclusão e de se ter apurado também o crime de detenção, não faz com que desapareça o ilícito.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: De qualquer sorte é relevante que, se a lei afirma que a interceptação telefônica há de se fazer apenas em crimes.

O Sr. Ministro Nelson Jobim (Presidente e Relator): É exatamente isso. O mundo não desaparece pelo fato de se discutir isso.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: É por isso que o Direito cria as suas realidades. Isso é uma afirmação.

Acompanho o voto de Vossa Excelência, mas faço a ressalva de que vou examinar o assunto porque não estou seguro quanto à solução dada *in totum*.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, acompanho a conclusão do voto de Vossa Excelência.

Quanto ao prazo, sublinho apenas que essas prorrogações hão de estar sujeitas ao critério de razoabilidade, o que outros votos já enfatizaram.

Também com relação à descoberta conseqüente de crimes que não permitiriam, por si sós, a autorização, o caso é daqueles em que me inclino mais ao ponto de vista de Vossa Excelência: tratava-se, como crime principal, de quadrilha, e seria efetivamente voltar ao formalismo, superado já em Roma, que disséssemos que os resultados da escuta só autorizariam o processo pela quadrilha, não pelos crimes-fim da associação criminosa, se fossem crimes menores, punidos com detenção.

Deixo em aberto o problema da questão, muito discutida em doutrina, dos achados casuais, imprevisíveis, quando a suspeita que permitiu a autorização não se confirma e, no entanto, se descobre outro crime inteiramente diverso.

O tema é fascinante, e não quero me comprometer por ora na solução dele.

No caso concreto, em que o delito principal era o de uma organização criminosa, acompanho o voto de Vossa Excelência.

O resto está envolvido em prova a partir da questão do Ministério Público.

Indefiro a ordem.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, ressalto, em primeiro lugar, que a regra é o sigilo das comunicações telefônicas. A exceção corre à conta da quebra, do afastamento desse sigilo. Então, em se tratando de exceção, devem-se interpretar os preceitos que a revelam de forma estrita, não de forma ampliativa, não de forma restritiva, porque o intérprete não restringe. Considere-se o que está, realmente, no teor da norma.

Assento, também, que, quanto mais graves as imputações, maior deve ser o cuidado do julgador na observância das normas instrumentais que viabilizam o exercício do direito de defesa. Ouvi a leitura da inicial, mas essa peça, pelo menos sob a minha óptica, somente serve a adotar-se, no exame do caso concreto, um rigor mais apurado, tendo em conta o leque revelado, na própria denúncia, sobre os crimes cometidos.

Afasto a causa de pedir referente a outro meio para se chegar à elucidação das condutas. Já aqui também vou examinar outra causa de pedir, que, segundo a inicial, é a falta de fundamentação do ato judicante, que implicou autorização do afastamento do sigilo. No processo, constatei que houve o lançamento de fundamentação, e entendeu-se indispensável, para a persecução, para a elucidação dos fatos, o afastamento do sigilo. Também afasto a causa de pedir relativa à cabeça do artigo 6º da Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996:

“Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial” — e não o Ministério Público — “conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização”.

Esse texto é interessante, em uma quadra na qual se pretende sustentar que a investigação — investigação *lato sensu* — incumbe ao Ministério Público, não à autoridade policial.

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: A Procuradoria-Geral já regulamentou isso na sua resolução.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Creio que teria sido o Conselho Superior, Órgão Colegiado, que conta com o pensamento, a inteligência de diversos integrantes. Prossigo, “dando ciência ao Ministério Público”, que atua como titular da ação penal ou como fiscal da lei. Acredito que a referência à ciência, tendo em conta o levantamento de dados que poderão escancarar a prática delituosa, é ao Ministério Público — perdoe-me o nobre professor, autor de livros, ex-Procurador de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, contrariá-lo — como titular da ação penal.

Há a problemática alusiva ao crime de detenção. O que incumbe perquirir para se definir se a prova é legítima, lícita ou não? A base, em si, da autorização no sentido de interceptar-se as ligações. Pergunta-se: no caso, essa base, quanto ao articulado, mostrou-se enquadrável em tipo apenado com detenção? A resposta é desenganadamente negativa. Se há quebra da comunicação telefônica e essa quebra revela uma prática delituosa apenada com detenção, não se pode, simplesmente, varrer a prática delituosa para debaixo do tapete, fechar os olhos e desconhecer o que aflorou, de forma legítima.

Até aqui, então, acompanho o voto do Relator, rechaçando essas causas de pedir. Lembro que o profissional da advocacia, ao contrário do juiz, deve estar atento ao princípio da eventualidade e, portanto, deve veicular toda e qualquer matéria de defesa que interesse à proteção do constituinte.

Surgem dois dados, para mim, da maior importância e volto à tecla inicial: a regra é o sigilo de dados; a regra é o sigilo quanto às comunicações telefônicas; a regra é a preservação da privacidade do cidadão; a exceção, o afastamento.

O que nos vem do artigo 5º da Lei n. 9.296/96 de forma pedagógica, em bom vernáculo? Que a decisão será fundamentada — e já concluí que a decisão se mostrou fundamentada —, sob pena de nulidade. Tem-se um desvio de conduta instrumental cominado com a pena de nulidade, indicando-se a forma de execução da diligência que não poderá exceder o prazo de 15 dias. Buscou-se evitar, porque se adentrou o campo da exceção, que permanecesse sobre a cabeça dos envolvidos uma verdadeira Espada de Dâmocles, projetada essa permanência no tempo. Então, o preceito contém a cláusula, o teor do artigo 5º contém a cláusula final:

Art. 5º A decisão será fundamentada, sob pena de nulidade, indicando também a forma de execução da diligência, que não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova.

A razoabilidade já me conduziria a assentar que, não levantados dados em 30 dias de interceptação telefônica, evidentemente não se pode permanecer com essa mesma interceptação, a não ser que a Polícia Federal ou a polícia comum nada tenham a fazer em termos de segurança pública e queiram ficar bisbilhotando, de forma indefinida, a vida dos cidadãos.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Permite-me um aparte? Não acho desarrazoado interpretar o artigo 5º da seguinte forma: que a decisão do juiz levará em conta cada pedido de diligência como substante em si mesmo, ou seja, cada pedido é uma diligên-

cia. Se esta não puder ser realizada nos 15 dias, prorrogáveis por 15 dias, e, portanto, nos 30 dias, cabe à autoridade policial renovar o pedido, demonstrando a necessidade de uma nova diligência. Então o prazo de 15 dias, prorrogáveis por mais 15, está vinculado, logicamente, a cada diligência.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Perdoe-me Vossa Excelência. Aí voltamos e sufragamos o que se mostrou o projeto no que não previa, como salientado com brilhantismo da tribuna, limitação no tempo para a diligência, que é única. E de interceptação.

O Sr. Ministro Carlos Britto: A Constituição não usou o plural: diligências; o substantivo foi usado no singular.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Não é a Constituição, é o artigo 5º.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Aliás, a lei.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Estou a interpretar à luz da Constituição Federal, no que revela a escuta como exceção.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Estou interpretando também a lei.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Então, tem-se aqui que há, num primeiro passo, a delimitação considerada a dilação de 15 dias. Essa é a primeira — renovável se houver necessidade.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Ou seja, uma mesma diligência.

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Eu diria, se já levantados certos dados reveladores da materialidade e da autoria, renovável por igual tempo. Deve-se conferir algum significado, sob o ângulo vernacular, à expressão “por igual tempo”, que não quer dizer “por igual tempo e sucessivamente”, de forma indeterminada, considerados idênticos períodos. Creio que a interpretação histórica, com o surgimento da Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996, precisa ser levada em conta, sob pena de se banalizar a interceptação telefônica, sob pena de se olvidar que a regra, repito, é a privacidade como direito constitucional do cidadão.

Adotemos, Presidente, rigor, nesta quadra alvissareira. Hoje, não há mais delitos do que ontem. As coisas estão aflorando. Há de se adotar rigor na interpretação dos textos legais que disciplinam a controvérsia, principalmente em época — costume dizer — de caça às bruxas, na qual a persecução criminal é implementada — vou utilizar uma palavra para elogiar, não para criticar — com idealismo impar pelos integrantes do Ministério Público.

Tenho para mim — e estou convencido disso, e a quebra do sigilo faz-se, nas hipóteses e nos termos da lei, conforme contido no rol das garantias constitucionais — que o artigo 5º afigura-se como preceito razoável, porque o prazo se mostra suficiente. É de se chegar à quebra do sigilo por 15 dias e excepcionalmente deve-se ter esse período renovável por igual tempo. Não estou incluindo a expressão “por igual tempo”. Estou, sim, procedendo à leitura do que se contém no artigo 5º. Igual tempo é igual tempo. E que tempo é esse? E o tempo retratado pelos 15 dias; não é um mês, não se trata da unidade de tempo-ano, dois, três, quatro anos, porque, se não for assim, não se terá um limite e não se terá restabelecido um direito do cidadão, simplesmente envolvido e acusado, que é o direito à privacidade.

Esse é um dado, Presidente. O segundo diz respeito à degravação. Distingo o § 1º do § 2º, ambos do artigo 6º. Tem-se a dualidade: no § 1º o que está preceituado? No caso de a diligência possibilitar a gravação da comunicação interceptada — aí, o preceito é categórico —, será determinada a transcrição. Processo é documentação. É documentação tanto quanto possível em papel, em folhas e não em fitas que compoñham apenas, compoñham, como costumamos constatar, envelopes anexados ao processo. No § 2º, há algo diverso, direcionado não ao conteúdo das gravações, mas à revelação da forma pela qual foi cumprida a diligência. Está no preceito: cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao juiz,

acompanhada do resultado, a gravação, a desaguar na degravação — geralmente feita pela própria Polícia Federal — de auto circunstanciado que deverá conter o resumo das operações realizadas.

Não posso, Presidente, atribuir ao legislador a inserção, em diploma legal, de palavras inúteis. O que direi de parágrafos? Se o auto circunstanciado substitui a degravação da fita, para que a existência do § 1º, tão categórico ao compelir à degravação?

Peço vênua para reafirmar que, sendo o Direito uma ciência, o meio justifica o fim, e não o fim, o meio. Abandono por completo as idéias maquiavélicas e, pouco importando — porque há de se pagar um preço por se viver em um Estado Democrático de Direito e esse preço é o respeito irrestrito à ordem jurídica, principalmente à ordem jurídica constitucional — as conseqüências do meu voto, caminho no sentido de conceder a segurança.

Já disse neste Plenário: se como guarda da Carta da República tiver de proferir, segundo a minha consciência, sobretudo a minha formação humanística, voto que implique a queda do teto, o teto cairá, permanecendo fiel à crença inabalável, enquanto estiver com a toga sobre os ombros, no Direito posto, no Direito subordinante.

É como voto.

VOTO (Explicação)

O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto: V. Exa. me permite uma observação?

Em meu voto, recentemente proferido acerca da competência do Ministério Público para investigações criminais por conta própria, disse algo que reitero nesta oportunidade: o Ministério Público tem a peculiaridade de jamais se demitir do seu papel de *custos legis*, ainda quando atue como autor da ação penal pública, daí por que ele pode pedir a absolvição do réu, desistir da *persecutio criminis*. O principal papel do Ministério Público é atuar *custos legis*, essa é a sua grande dimensão jurídica, que, aliás, eu amplio. Hoje, ele atua de baixo da nova Constituição no papel de *custos iuris*, em defesa de todo o Direito e não apenas da lei.

Apenas uma observação lateral.

EXTRATO DA ATA

HC 83.515/RS — Relator: Ministro Nelson Jobim. Pacientes: Juarez Marin, Wilson José Lopes, Isabel Medeiros Marin, Diones Felipe Marin, Helton Cesar Marin e Miriam Antônia Marin. Impetrantes: Andrei Zenkner Schmidt e outro. Coator: Superior Tribunal de Justiça.

Decisão: O Tribunal, por votação majoritária, indeferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator, Ministro Nelson Jobim, Presidente; vencido o Ministro Marco Aurélio, que o deferia. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Carlos Velloso e Ellen Gracie. Ausentes, ocasionalmente, após proferirem seus votos, os Ministros Sepúlveda Pertence e Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello. Falaram, pelos pacientes, o Dr. Cezar Roberto Bitencourt e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República.

Presidência do Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 16 de setembro de 2004 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

HABEAS CORPUS 83.703 — SP

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Pacientes: Mariangela de Abreu Costantini, Livia Costantini Marques, Stella de Abreu Costantini, Matheus de Abreu Costantini, Sérgio Ulian, Hélio Shimokomaki, Reinaldo Melazi e Claudinir Roberto Poltronieri — Impetrantes: Miguel Reale Júnior e outro — Coator: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPI do Banestado

Depoimento — Termo de compromisso — Investigado — CPI — Polivalência do termo — Improriedade. A circunstância de o convocado para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito ser alvo da própria investigação desobriga-o da assinatura do termo de compromisso, não subsistindo, ante a contrariedade à ordem natural das coisas, de força insuplantável, a ressalva de que não estará compelido a manifestar-se a ponto de incriminar-se.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir a ordem, nos termos do voto do relator.

Brasília, 18 de dezembro de 2003 — Maurício Corrêa, Presidente — Marco Aurélio, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Na oportunidade em que deferi medida acauteladora, assim retratei a espécie:

Os advogados Miguel Reale Júnior, Eduardo Reale Ferrari, Luiz Guilherme Moreira Porto e Helena Regina Lobo da Costa impetram este *habeas* em favor de Mariangela de Abreu Costantini, Livia Costantini Marques, Stella de Abreu Costantini, Matheus de Abreu Costantini, Sérgio Ulian, Hélio Shimokomaki, Reinaldo Melazi e Claudinir Roberto Poltronieri. Noticiam a existência dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito decorrente do Requerimento n. 5/2003, com o objetivo de “apurar responsabilidades sobre a evasão de divisas do Brasil, especialmente para os chamados paraísos fiscais, em razão de denúncias veiculadas pela imprensa, reveladas pela operação Macuco, realizada pela Polícia Federal, a qual apurou a evasão de US\$ 30 bilhões, efetuada entre 1996 e 2002, por meio das chamadas contas CC5”. Afirmam que diligências estariam em andamento, deslocando-se uma subcomissão para São José do Rio Preto. Salientam que os pacientes foram convocados para depor, olvidando-se a qualidade de investigados. Dizem do receio de os pacientes serem tidos como testemunhas, muito embora já deferido requerimento de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático. Asseveram descaber o enquadramento dos pacientes como pessoas desinteressadas ante o curso das investigações, razão pela qual se mostraria imprópria a qualificação de testemunhas sujeitas à subscrição de compromisso. Aludem a precedentes desta Corte — Habeas Corpus n. 79.589/DF, Relator Ministro Octavio Gallotti; Habeas Corpus n. 79.812/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Habeas Corpus n. 81.400, Relator Ministro Néri da Silveira; Habeas Corpus n. 83.633/DF, Relatora Ministra Ellen Gracie;

Habeas Corpus n. 83.622/DF, Relator Ministro Celso de Mello, e, por último, sob o prisma específico, considerada a mesma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, o Habeas Corpus n. 83.654/SP, do qual sou Relator. Pleiteiam a concessão de liminar que impeça o enquadramento dos pacientes como testemunhas, vindo-se após a conceder em definitivo a ordem, para serem ouvidos apenas na condição de investigados, sem prestarem compromisso. Dizem da possibilidade de os pacientes serem submetidos a custódia por falso testemunho. Sob o ângulo do risco, ressaltam que a oitiva dos pacientes deverá ocorrer nos próximos dias, mais precisamente nos dias 13 e 14 deste mês. À inicial juntaram-se os documentos de folha 17 a 25. Este *habeas* me foi distribuído por prevenção em face da relatoria do de n. 83.654, no qual consta como paciente José Pascoal Costantini.

Aos autos vieram as informações de folha 42 a 53, a revelar dados sobre os motivos que levaram à convocação realizada e a noticiar que o compromisso a ser firmado tem o seguinte teor:

O depoente compromete-se, nos termos do art. 203 do Código de Processo Penal, sob as penas da lei, a dizer a verdade, no que souber e que lhe for perguntado, não sendo obrigado a depor contra si próprio, nos termos do art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal.

Busca-se comprovar o não-cabimento da impetração, argumentando-se que, mesmo se o comparecimento se fizer na qualidade de mero envolvido, é possível a obtenção de esclarecimentos diversos. Tecem-se considerações, no intuito de demonstrar a falta de recepção, pela Carta de 1988, do disposto no parágrafo único do artigo 3º da Lei n. 1.579/52, sobre os trabalhos das comissões parlamentares de inquérito, segundo o qual “*em caso de não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal*”. Ter-se-ia, agora, a detenção, pelas comissões parlamentares de inquérito, dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais — parágrafo único do artigo 58 da Constituição Federal em vigor.

Com as informações, juntaram-se os documentos de folha 54 a 130. O Procurador-Geral da República pronunciou-se pela concessão da ordem, em peça assim sintetizada (folha 132):

Sendo indubitoso que a pessoa é convocada a depor em CPI na condição de investigada, o que se reconhece pela precedente aprovação de quebra de seu sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático, há de depor nesta condição, e não como testemunha, garantindo-se-lhe, assim, o direito constitucional ao silêncio.

Recebi os autos para exame em 5 de dezembro de 2003, neles havendo lançado visto no dia imediato, designando como data de julgamento a de hoje, 17 de dezembro de 2003, isso objetivando a ciência aos impetrantes, no que lhes assiste o direito de assomar à tribuna. Registro que a ausência de inserção do processo em pauta visa tão somente à celeridade no julgamento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Compreenda-se a referência ao Sr. José Pascoal Constantini contida nas informações. A par da coincidência do patronímico, considerados alguns dos pacientes deste processo, tem-se que é ele paciente em

habeas a revelar idêntica matéria — o de n. 83.654-2. O dado não prejudica as informações.

No mais, agora com o apoio da manifestação da Procuradoria-Geral da República, reafirmo o assentado quando do deferimento da liminar, salientando que não se faz em jogo, na espécie, a condução coercitiva dos pacientes pela própria Comissão Parlamentar de Inquérito. No *habeas*, veiculou-se pedido único, ou seja, de serem os pacientes ouvidos na condição de investigados, sem prestar compromisso, pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, expedindo-se salvo-conduto em caso de prisão por falso testemunho. Veja-se o contido no item 2 da decisão de folha 34 a 36:

Constata-se, pelo ato mediante o qual foi deferido o afastamento do sigilo quanto aos pacientes (folhas 22 e 23), o envolvimento deles não como simples testemunhas, mas como alvo das investigações. Valho-me do que tive a oportunidade de consignar quando concedi medida acauteladora relativamente a José Pascoal Costantini no *Habeas corpus* n. 83.654-2/SP:

2. Ao primeiro exame, surgem suposições de encontrar-se o paciente envolvido no que se aponta como remessas ilegais de valores para o exterior, como evasão de divisas do Brasil. Daí a impropriedade de vir a ser ouvido na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito como testemunha. Constando do processo respectivo dados que evidenciam condição diversa, forçoso é ter presente a garantia do artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal:

O preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado.

Cumpra interpretar o preceito como revelador de garantia constitucional do cidadão, não se limitando à figura do preso. Esse dispositivo suplantou o previsto no artigo 186 do Código de Processo Penal, segundo o qual o silêncio do acusado pode se mostrar contrário aos próprios interesses. Conforme precedente desta Corte, contido na Revista Trimestral de Jurisprudência n. 180/1125, a norma instrumental e material não foi recepcionada pela Constituição de 1988. Salta aos olhos a incompatibilidade do trato da matéria presente o Código de Processo Penal, editado em pleno regime de exceção — Estado Novo —, e os novos ares constitucionais advindos com a Carta Popular de 1988 — que Ulysses Guimarães apontou como “cidadã” —, enfática quanto aos direitos dos cidadãos em geral.

Ressalto que a circunstância de lançar-se, no termo de compromisso, não ficar o depoente obrigado a depor contra si próprio não tem o significado pretendido. O referido termo é incompatível com a ordem jurídica em vigor. A norma do artigo 203 do Código de Processo Penal, a prever que o depoente “*sob palavra de honra compromete-se a dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado*”, está restrito à testemunha. Em se tratando de acusado, descabe a lavratura do citado termo, pouco importando que dele conste, em contrariedade ao princípio lógico do terceiro excluído, que não estará compelido a depor contra si próprio. O termo cai por terra, sob o ângulo jurídico, no que surge com polivalência incompatível com o arcabouço normativo. Concedo a ordem, tornando definitiva a liminar.

EXTRATO DA ATA

HC 83.703/SP — Relator: Ministro Marco Aurélio. Pacientes: Mariangela de Abreu Costantini, Livia Costantini Marques, Stella de Abreu Costantini, Matheus de Abreu Costantini, Sérgio Ulian, Hélio Shimokomaki, Reinaldo Melazi e Claudinir Roberto Poltronieri. Impetrantes: Miguel Reale Júnior e outro. Coator: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPI do Banestado

Decisão: Após os votos do Ministro Marco Aurélio, Relator, que concedia a ordem, e do Ministro Joaquim Barbosa, que o acompanhava, pediu vista dos autos o Ministro Carlos Britto. Presidência do Sr. Ministro Maurício Corrêa.

Presidência do Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 17 de dezembro de 2003 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto: Senhor Presidente, tenho como incensurável o voto do Ministro Marco Aurélio que ratificou a liminar, por ele mesmo concedida, com o aval da douta Procuradoria-Geral da República, porque os pacientes, após a quebra dos seus sigilos, realmente, não podem mais ser tratados como testemunhas e, sim, como investigados, com o direito natural de não auto-incriminação. Logo, não podem prestar juramento, ou compromisso, como testemunhas.

Pedi vista dos autos especificamente porque percebi, da leitura do ilustrado voto, que a oitiva dos pacientes se daria em 13 e 14 de novembro do ano fluente. Pergunto ao eminente Ministro Relator se o *writ* não estaria prejudicado a essa altura.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Penso que não, porque é muito comum adiarem as oitivas. No caso, nas informações, não veio qualquer dado que levasse ao prejuízo da impetração.

O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto: Então, acompanho, sem restrições, o voto do eminente Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

HC 83.703/SP — Relator: Ministro Marco Aurélio. Pacientes: Mariangela de Abreu Costantini, Livia Costantini Marques, Stella de Abreu Costantini, Matheus de Abreu Costantini, Sérgio Ulian, Hélio Shimokomaki, Reinaldo Melazi e Claudinir Roberto Poltronieri. Impetrante: Miguel Reale Júnior e outro. Coator: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPI do Banestado

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, deferiu a ordem, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Ministro Maurício Corrêa.

Presidência do Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa. Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Brasília, 18 de dezembro de 2003 — Luiz Tomimatsu, Coordenador.

HABEAS CORPUS 85.646 — SP

Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

Paciente: Pedro Lindolfo Sarlo — Impetrantes: Gustavo Eid Bianchi Prates e outro — Coator: Superior Tribunal de Justiça

Prisão preventiva — Parâmetros da ação penal — Materialidade e autoria. A materialidade do crime e os indícios da autoria não respaldam, por si sós, a prisão preventiva.

Prisão preventiva — Gravidade do crime. A gravidade do crime circunscreve-se ao tipo penal, não autorizando a custódia preventiva.

Prisão preventiva — Tranqüilidade social. Juízo sobre a intranqüilidade social, de nítido caráter subjetivo, não serve de base à prisão preventiva.

Prisão preventiva — Reputação de órgão parlamentar. A preservação da respeitabilidade de órgão do Legislativo — Comissão Parlamentar de Inquérito — prescinde de medidas extremas, como é a prisão preventiva do acusado da prática criminosa.

Prisão preventiva — Comoção popular — Insuficiência. Por maior que seja a repercussão do crime na vida gregária, o sentimento de indignação do público em geral, descabe, sob essa óptica, implementar a prisão do acusado, invertendo-se a ordem natural das coisas.

Prisão preventiva — Poder econômico. O poder econômico quer o individual do acusado, quer do grupo que se diz criminoso, não conduz a pronunciamento no sentido de se ter a prisão precoce do envolvido.

Prisão preventiva — Ações em curso. O princípio da não-culpabilidade exclui a tomada de ações penais em curso como a respaldar a segregação do acusado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, sob a Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, deferir o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do relator; vencido o Ministro Carlos Britto, que o indeferia.

Brasília, 21 de junho de 2005 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Marco Aurélio, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Este *habeas* foi ajuizado em 16 de março de 2005 e visa à liberdade do paciente, que vem sendo processado, com o co-réu, na 5ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária de São Paulo, tendo em conta infração aos artigos 333 do Código Penal e 4º, inciso I, parte final, da Lei n. 1.579/52, presentes os artigos 29 e 69 do primeiro diploma. Até a página 15, são tecidas considerações sobre fatos ocorridos durante o processamento da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pirataria bem como acerca de atuações do Presidente do Órgão apontadas como à margem da ordem jurídica. À folha 15, então, revela-se o objeto deste *habeas*, ou seja, ver declarada a insubsistência da prisão preventiva, em face da motivação lançada. Assevera-se que a gravidade dos fatos não é suficiente por si só a conduzir à custódia. Afirma-se estar o paciente preso, na data da impetração, há nove meses, sendo inexistente auto de prisão em flagrante. Ter-se-ia o cerceio na liberdade de ir e vir antes mesmo de formalizada a ordem de prisão. Efetuada a custódia em 1º de junho de 2004, não frutificaram as tentativas de reverter o quadro perante o Tribunal Regional Federal e o Superior Tribunal de Justiça, prevalecendo a óptica referente à gravidade do delito e à comoção popular, tudo para concluir-se estar em jogo a preservação da ordem pública.

Diz-se que o paciente conta com mais de 50 anos de idade, jamais havendo sofrido condenação criminal, exercendo atividade profissional no mesmo local há mais de 29 anos e tendo dois filhos. Requer-se a concessão de medida acauteladora e o julgamento final para declarar-se insubsistente a prisão preventiva. Anexaram-se à inicial os documentos de folha 32 a 170.

Com a decisão de folha 183 a 187, determinei a apensação do processo àquele revelador do *habeas* precedente ajuizado em benefício do co-réu, consignando dever-se aguardar o julgamento de questão de ordem neste último.

A impetrante, Júlia Solange Soares de Oliveira, insistiu na apreciação da medida acauteladora e, então, afastei a apensação, remetendo o processo à Procuradoria-Geral da República (folha 192).

À folha 194, determinei fossem solicitadas informações ao Superior Tribunal de Justiça, chamando, com isso, o processo à ordem. Antecipou-se o impetrante Gustavo Eid Bianchi Prates, quanto à necessidade de se contar com o ato impugnado mediante este *habeas*, procedendo à juntada de documentos (folha 200). À folha 205, estão as informações do Superior Tribunal de Justiça, acompanhadas do acórdão proferido pela Corte.

À folha 233, reportei-me à decisão anterior e aludi à circunstância de haver sido indeferida medida acauteladora, pela Turma, ao co-réu. Determinei fosse colhido o parecer da Procuradoria-Geral da República, que, na peça de folha 235 a 252, propugnou o indeferimento da ordem.

Determinei se aguardasse a conclusão do julgamento do *Habeas corpus* n. 85.298-0/SP, ante a circunstância de se ter, nele, pedido de extensão.

Voltou-me para exame o processo, no qual lancei visto em 13 de junho de 2005, designando, como data de julgamento, a de hoje, 21 de junho, isso objetivando a ciência dos impetrantes, no que a não-inclusão do *habeas* em pauta longe fica de visar à surpresa, desaguando, isso sim, na celeridade processual.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Aprecio a impetração, considerada a causa de pedir referente aos fundamentos do ato mediante o qual foi decretada a prisão preventiva. Projeto a problemática do excesso de prazo para fase posterior, ou seja, de concessão de ordem de ofício, se for o caso. Analiso o ato atacado mediante este *habeas* sob o ângulo do envolvimento do paciente.

Da materialidade do delito e do indício de autoria.

O que consignado não serve, por si só, a sustentar a prisão preventiva. Toda e qualquer persecução criminal parte de alegação de existência de crime e de indícios sobre autoria.

Da gravidade da conduta criminosa.

Também aqui não se tem como respaldar a custódia, invertendo-se a ordem natural das coisas, logrando-se a segregação antes da culpa formada. O fato de se haver tentado corromper servidor público federal não é suficiente a conduzir à prisão imediata. Também não subsiste o que asseverado em relação a um dos Poderes da República, ao Legislativo — a oferta de vantagem patrimonial a Deputado Federal, Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito. Há de se aguardar, quanto a isso, a instrução processual e, para chegar-se à condenação, a formação da culpa.

Na longa decisão de folha 134 a 140, verifica-se que se potencializou a intranquilidade social e a boa reputação do órgão do Poder Legislativo que é a Comissão

Parlamentar de Inquérito, aludindo-se à comoção popular. Mais uma vez, constata-se, a mais não poder, a fraqueza do argumento, em face do disposto no artigo 312 do Código de Processo Penal, sob pena de toda e qualquer prática delituosa que envolva serviço público vir a gerar a prisão preventiva, com base no pretexto, como consta do ato formalizado, de “acautelar o meio social”.

Também não serve a esteiar a custódia precoce o poder econômico, porventura existente, do que se apontou como grupo criminoso. Aliás, a conclusão, no tocante à potencialidade econômica, resultou do que se reputou como “astronômico valor em dinheiro oferecido ao parlamentar”. Supôs-se não o que normalmente ocorre, mas o excepcional — que o grupo terá condições de influenciar a instrução criminal. Ora, a custódia foi dos acusados, sem o bloqueio do patrimônio destes. Vale dizer que se o receio se mostrou ligado ao poder econômico, este continuou a existir, não sendo afastado pela prisão temporã.

Por último, relativamente ao paciente, quanto a quem não se disse do poder de persuasão consideradas autoridades policiais e do Judiciário, fez-se referência ao fato de enfrentar ações penais contra si em curso. A óptica discrepa do princípio da não-culpabilidade.

Defiro a ordem para afastar do cenário jurídico a prisão preventiva, reservando-me para, no tocante ao excesso de prazo, manifestar-me de ofício, se for o caso.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Britto: Sr. Presidente, peço vênias ao eminente Relator para ponderar que o processo está em fase final. Se não houve sentença — vimos no julgamento do *habeas corpus* impetrado pelo co-réu Law Kin Chong —, foi por atividade protelatória daquele paciente. Prefiro aguardar a sentença para que o juiz reaprecie os dados.

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Em relação a esse co-réu, salta aos olhos — pelo menos para mim — a fragilidade da fundamentação do ato que implicou a prisão.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Os fundamentos são os mesmos?

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Este co-réu responde por corrupção ativa?

O Sr. Ministro Marco Aurélio (Relator): Tentativa.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Sim. Corrupção ativa.

O Sr. Ministro Eros Grau: São outros fundamentos, não é?

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): Sim. Teria sido intermediário do co-réu.

O Sr. Ministro Carlos Britto: Teria sido a *longa manus* do co-réu. Por coerência com o que já votei, peço vênias ao Ministro Marco Aurélio para não conceder a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Cezar Peluso: Sr. Presidente, neste caso, a minha tendência também é acompanhar o voto do Relator, pedindo vênias ao Ministro Carlos Britto.

Na verdade, invoca-se a gravidade do delito, falando em relevância da imputação penal feita ao paciente; depois, alude-se a vestígios capazes de conduzir a uma certa comoção popular. São duas razões que o Tribunal não admite como motivos para decreto de prisão cautelar. E invoca-se risco ao funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito que já se exauriu.

EXTRATO DA ATA

HC 85.646/SP — Relator: Ministro Marco Aurélio. Paciente: Pedro Lindolfo Sarlo. Impetrantes: Gustavo Eid Bianchi Prates e outro. Coator: Superior Tribunal de Justiça

Decisão: Por maioria de votos, a Turma deferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator; vencido o Ministro Carlos Britto, que o indeferia. Falou pelo paciente o Dr. Gustavo Eid Bianchi Prates.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à Sessão os Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto e Eros Grau. Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner de Castro Mathias Netto.

Brasília, 21 de junho de 2005 — Ricardo Dias Duarte, Coordenador.

HABEAS CORPUS 86.581 — DF

Relatora: A Sra. Ministra Ellen Gracie

Paciente: Maisa Costa Giudice — Impetrante: Benedito José Barreto Fonseca — Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI dos Bingos

***Habeas Corpus*. CPI dos Bingos. Ato Jurisdicional. Separação de Poderes.**

1. O acerto ou desacerto da concessão de liminar em mandado de segurança, por traduzir ato jurisdicional, não pode ser examinado no âmbito do Legislativo, diante do princípio da separação de poderes. O próprio Regimento Interno do Senado não admite CPI sobre matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II).

2. HC deferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir a ordem de *habeas corpus*, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 23 de fevereiro de 2006 — Ellen Gracie, Presidente (art. 37, I, do RISTF) e Relatora.

RELATÓRIO

A Sra. Ministra Ellen Gracie: 1. Trata-se de *habeas corpus* preventivo impetrado por uma magistrada federal que está na iminência de ser intimada para prestar depoimento perante a CPI dos Bingos. A pretensão visa desconstituir a aprovação do Requerimento n. 116/05, do Senador Flávio Arns, constante de fls. 10/12. Sustenta a inicial, em síntese, que a convocação ofende o princípio da separação dos poderes, já que direcionada a exame, pelo Poder Legislativo, de ato jurisdicional — concessão de liminares — em favor da empresa GTECH e com prejuízo para a Caixa Econômica Federal.

2. O pedido liminar foi deferido (fl. 18). O ilustre Procurador-Geral da República opinou pela concessão da ordem de *habeas corpus* (fls. 65/67).

É o relatório.

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie (Relatora): 1. A manifestação de mérito da Procuradoria-Geral da República é do seguinte teor:

“5. Assiste razão ao impetrante.

6. Consta às fl. 12 como justificativa do requerimento de convocação da paciente para depor na CPI instaurada no Senado Federal, o seguinte:

“(…) segundo informações prestadas pelos ex-dirigentes da Caixa Econômica Federal, a Juíza Maisa Giudice foi responsável pela concessão de diversas liminares à empresa GTECH em processos movidos contra a Caixa Econômica Federal com o objetivo de impedir que o banco continuasse processos licitatórios relacionados às loterias da CAIXA. Sendo assim, nada mais natural que esta Comissão possa compreender as razões da Juíza em conceder essas liminares que, ao longo do tempo acabaram por retardar o processo de independência da CAIXA em relação à GETCH, ocasionando grandes prejuízos financeiros à empresa” (fl. 12)

7. Não há dúvida de que a convocação da CPI visou investigar decisões judiciais proferidas pela paciente e, segundo entendimento pacífico dessa Corte, tal pretensão caracteriza indevida ingerência de um poder em outro, ofendendo o princípio constitucional da Separação e Independência dos Poderes. Nesse sentido:

“*Habeas Corpus preventivo. Comissão Parlamentar de Inquérito. Convocação de juiz. Princípio da Independência dos Poderes. Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial, caracteriza indevida ingerência de um poder sobre outro.*

Habeas deferido.” (HC 80089/RJ), Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 29-9-2000)

8. Em princípio, as decisões judiciais devem ser revistas pelos recursos processuais próprios.

9. Não existindo, entretanto, evidências de que o juiz utilizou-se do cargo para o cometimento de crimes, valendo-se de suas prerrogativas constitucionais para alcançar objetivos ilícitos, a investigação e apuração do fato cabe ao próprio Judiciário, a quem compete, com exclusividade, aplicar o direito.

10. O Senado Federal enfrenta o tema em seu Regimento, consoante bem apontou o impetrante, não admitindo Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (artigo 146, inciso II, do regimento Interno do Senado Federal).

11. Ante o exposto, opina o Ministério Público pela concessão da ordem de *habeas corpus*.

2. De acordo com o parecer supra, que acolho *in totum*, **defiro** o *habeas corpus* nos termos do pedido (fl. 8, item c).

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Britto: Senhora Presidente, comodamente acompanho Vossa Excelência. Apenas acrescento que a Constituição habilita, sim, o Congresso Nacional a fiscalizar e controlar — inciso X do art. 49:

“X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”

Não há a menor referência aos atos do Poder Judiciário, notadamente os de índole jurisdicional.

É certo que, no âmbito da competência dos tribunais de contas, mais especificamente do Tribunal de Contas da União, há no inciso VII do art. 71:

“VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões,” — incluída aí, sem dúvida, a comissão parlamentar de inquérito — “sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

Isso porque já é sabido que as unidades administrativas do Poder Judiciário estão sujeitas à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União.

No caso, não se trata absolutamente de nenhuma dessas matérias, conforme Vossa Excelência muito bem explanou em seu voto.

(...)

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: **Também** entendo, Senhora Presidente, **na linha dos votos** que proferi **no julgamento plenário** do HC 79.441/DF (RTJ 175/1006) e do HC 80.539/PA, que o princípio da separação de poderes — **analisada** a questão na perspectiva das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário — **representa obstáculo constitucional** ao exercício do poder de investigação legislativa, **por parte** de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **quando se tratar**, como no caso, do exame de atos **ou** de atividades de índole **estritamente** jurisdicional.

Sabemos todos que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, embora amplos, **não** são ilimitados, **nem** absolutos, **eis que sofrem as restrições** impostas pela Constituição da República e **encontram limite**, dentre **outras** situações previstas no texto da Carta Política, no postulado fundamental que consagra o dogma da separação de poderes, **consoante já decidiu** esta Suprema Corte (RTJ 173/805-810, 806-807, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno).

Sob essa perspectiva, e no contexto histórico em que hoje vive o nosso País, **torna-se imperioso reconhecer a preeminência** desse valor político-jurídico **tão essencial** à compreensão de nosso mecanismo de governo.

O constituinte brasileiro, **ao elaborar** a Constituição que nos rege, **mostrou-se atento e sensível** à experiência histórica das sociedades políticas e **fez consagrar**, na Carta da República que promulgou, **fiel** à nossa própria tradição constitucional, **um princípio** revestido de marcante fundamentalidade **no plano** das relações institucionais entre os órgãos da soberania nacional.

A Constituição da República, ao dispor sobre a configuração institucional do Estado, **proclama** que os poderes da República são independentes. **Não obstante** esse grau de autonomia, os Poderes do Estado — **que, na realidade, são interindependentes** — **devem manter convívio harmonioso** em suas relações institucionais, para que, **do respeito recíproco** entre as diversas instâncias de poder, **possa resultar** uma prática governamental **cujo paradigma** resida no respeito efetivo e consciente aos grandes princípios proclamados pela Constituição

A harmonia entre os poderes da República **qualifica-se** como valor constitucional **a ser permanentemente preservado e cultivado**. **Mais do que mero rito institucional**, o convívio harmonioso — e **reciprocamente respeitoso** — entre os poderes do Estado traduz indeclinável **obrigação constitucional** que a todos se impõe.

O postulado da separação de poderes, no entanto, **ainda** que traduza uma clara limitação material ao poder de investigação parlamentar do Congresso Nacional, **não pode ser invocado para excluir a possibilidade** de responsabilização penal **ou disciplinar dos magistrados faltosos**, que, **ao procederem** com dolo ou fraude, hajam causado injusto gravame aos direitos de qualquer pessoa **ou tenham revelado**, em seu comportamento funcional, absoluta inadequação aos vetores axiológicos e aos parâmetros ético-jurídicos **que regem a atuação** dos membros do Poder Judiciário.

Não se pode ignorar que o princípio republicano consagra o **dogma** de que **todos** os agentes públicos **são responsáveis** em face da lei e perante a Constituição, devendo expor-se, por isso mesmo, **de maneira plena**, às conseqüências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

É por essa razão que pude enfatizar, **quando na Presidência do Supremo Tribunal Federal**, que o cidadão **tem** o direito de exigir que o Estado seja dirigido **por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis**, cujo desempenho funcional **respeite**, integralmente, os princípios éticos e os postulados jurídicos que condicionam e que conferem legitimidade ao exercício da atividade pública. **O direito ao governo honesto traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.**

O sistema democrático e o modelo republicano **não admitem, nem** podem tolerar a existência de regimes de governo **sem** a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhuma instituição da República **está acima da Constituição nem pode** pretender-se excluída da crítica social **ou** do alcance da fiscalização da coletividade.

É preciso, pois, reconhecer a soberania da Constituição, proclamando-lhe a superioridade **sobre todos os atos** do Poder Público e **sobre todas** as instituições do Estado.

De outro lado, é importante ter presente que o Parlamento **recebeu** dos cidadãos **não só** o poder de representação política e a competência para legislar, **mas, também, o mandato para fiscalizar** os órgãos e os agentes do Poder, **desde que respeitados** os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo, ao desempenhar a sua tríplice função — **a de representar** o Povo, **a de formular** a legislação da República e **a de controlar** as instâncias governamentais de poder — **jamais poderá ser acoimado** de transgressor da ordem constitucional, **desde que**, ao exercer a competência institucional que lhe foi outorgada, **respeite** os limites materiais e **observe** as exigências formais impostas pela Carta Política.

Nesse contexto, **cabe destacar**, como previamente assinalado por Vossa Exce-lência, Senhora Relatora — **e por mim enfatizado** no início deste voto —, **que o postulado da separação de poderes**, examinado na perspectiva das relações **entre** o Parlamento e a Magistratura (**enquanto** no desempenho do ofício jurisdicional), **traduz insuperável limitação material** ao exercício, pelo Congresso Nacional (ou pelas Casas que o compõem), **do poder de investigação parlamentar.**

Isso não significa, porém, que todos os atos do Poder Judiciário **estejam excluídos** do âmbito de incidência da investigação parlamentar.

Na verdade, **entendo** que se revela constitucionalmente **lícito**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, **investigar atos de caráter não-jurisdicional** emanados do Poder Judiciário, de seus integrantes ou de seus servidores, **especialmente se se cuidar de atos**, que, por efeito de expressa determinação constitucional, se exponham à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo (CF, arts. 70 e 71) **ou que traduzam** comportamentos configuradores de

infrações político-administrativas eventualmente praticadas por Juízes do Supremo Tribunal Federal (**Lei n. 1.079/50**, art. 39), **que se acham sujeitos**, em processo de *impeachment*, à **jurisdição política** do Senado da República (CF, art. 52, II).

É por essa razão que o magistério da doutrina (Nelson de Souza Sampaio, “Do Inquérito Parlamentar”, pp. 49, 51/52 e 54, 1964, FGV) — **tratando-se de atos de conteúdo jurisdicional** — **adverte que não estão eles abrangidos** pelo poder de investigação parlamentar das Casas legislativas, **eis que**, nas hipóteses de abuso ou de exercício arbitrário de suas funções, “*Os juízes respondem perante o próprio Poder Judiciário, em matéria criminal e disciplinar (...)*” (p. 51), **cabendo**, nesse contexto, **unicamente** aos Tribunais — e jamais ao Poder Legislativo — a **revisão** dos atos e decisões dos magistrados.

Certo está, portanto, **que não assiste**, ao Congresso Nacional, o **poder de investigar os fundamentos de uma sentença judicial** (José Alfredo de Oliveira Baracho, “Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 6, 1988, Forense), **pois**, se tal se revelasse lícito, **romper-se-ia**, de maneira muito nítida, o delicado equilíbrio institucional que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.

Daí a **premissa básica** em que se apóia o duto voto da eminente Relatora, quando, **em respeito** ao princípio constitucional da separação de poderes, **reconhece a impossibilidade jurídica** de uma Comissão Parlamentar de Inquérito **investigar** um magistrado **em função** de suas atividades jurisdicionais **ou examinar**, com propósitos **igualmente** investigatórios, **os fundamentos** em que se apoiaram **os atos jurisdicionais** praticados por determinado juiz **ou** por certo Tribunal.

Na **realidade**, e tal como pude enfatizar no julgamento do **HC 80.539/PA**, esse entendimento dá conseqüência e confere expressão concreta à **cláusula essencial** da separação de poderes, que, **muito mais** do que um princípio estruturador da organização institucional brasileira, **constitui** um dos núcleos irreformáveis da Carta Política brasileira (CF, art. 60, § 4º, III).

Se é **irrecusável**, desse modo, que a competência institucional de uma Comissão Parlamentar de Inquérito **não** se estende, **nem** abrange os atos de **conteúdo jurisdicional**, eis que a investigação legislativa **em torno dos fundamentos** de uma sentença judicial **transgredir**, efetivamente, a cláusula constitucional da separação de poderes, **não é menos exato**, de outro lado, **que eventuais desvios ético-jurídicos** nos quais o magistrado **possa** ter incidido *in officio judicis* **devem ser apurados** pelo Poder Público, **por intermédio** dos órgãos competentes.

Cabe destacar, neste ponto, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal **tem a clara percepção de que a existência da impunidade** constitui sinal visível **de que o Estado não está sendo capaz** de realizar, plenamente, **as funções essenciais** que lhe foram atribuídas.

A **ausência de efetiva reação estatal** ao desrespeito das leis **traduz omissão que frustra** a autoridade do direito, **desprestigia** o interesse público, **gera** o descrédito das instituições **e compromete** o princípio da igualdade.

Por **isso mesmo**, e considerando-se o **gravíssimo** processo de degradação moral dos costumes administrativos que hoje afeta, **perigosamente**, alguns núcleos do aparelho estatal, **torna-se importante** destacar que o Supremo Tribunal Federal — **precisamente** por ter consciência dessa realidade — entende **necessário** advertir que a **impunidade**, que **jamais** deverá ser tolerada, **representa preocupante fator** de estímulo à delinqüência, **pois gera**, no espírito do cidadão honesto, o sentimento de **justa indignação** contra a **indiferença ética do Estado**, que se revela incapaz **ou destituído** de vontade política para punir aqueles que transgridem as leis.

Sendo assim, **presentes** as razões expostas, e **considerando** — **tal como já decidiu** o E. Plenário do Supremo Tribunal Federal (RTJ 175/1006, Rel. Min. **Octavio Gallotti** — HC 80.539/PA, Rel. Min. **Maurício Corrêa**) — que o princípio da separação de poderes, **no contexto** das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, **representa obstáculo constitucional** ao exercício **legítimo** da prerrogativa da investigação parlamentar, por parte de **qualquer** CPI, **quando** se tratar, **como no caso**, do exame de atos **ou** de atividades de natureza jurisdiccional, **acompanho o douto voto** da eminente Relatora e, em consequência, **defiro** o pedido de *habeas corpus*.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Senhora Presidente, também acompanho o voto de Vossa Excelência.

Além do HC 80.089, citado por Vossa Excelência, Relator o Ministro Nelson Jobim, e do HC 79.441, da lavra do eminente Ministro Octavio Gallotti, acrescento, para documentação, o HC 80.539, de 21-3-2001, do Ministro Maurício Corrêa.

EXTRATO DA ATA

HC 86.581/DF — Relatora: Ministra Ellen Gracie. Paciente: Maisa Costa Giudice. Impetrante: Benedito José Barreto Fonseca (Advogados: Mariza P. M. Barreto Fonseca e outro). Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI dos Bingos

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, deferiu a ordem de *habeas corpus*, nos termos do voto da relatora. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Ministro Nelson Jobim (Presidente). Presidiu o julgamento a Ministra Ellen Gracie (Vice-Presidente).

Presidência do Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza.

Brasília, 23 de fevereiro de 2006 — Luiz Tomimatsu, Secretário.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 96.049 — SP

Relator: O Sr. Ministro Oscar Corrêa

Recorrentes: Câmara Municipal de Itápolis e outra — Recorrido: Juiz de Direito da Comarca de Itápolis

Comissão Parlamentar da Inquérito instaurada pela Câmara Municipal. Não se lhe aplica o disposto no artigo 3º da Lei n. 1.579/52 e no artigo 218 do Código de Processo Penal, para compelir estranhos à sua órbita de indagação. Recurso extraordinário não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 30 de junho de 1983 — Soarez Muñoz, Presidente — Oscar Corrêa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: O Eminentíssimo Desembargador Adriano Marrey, ao indeferir a liminar no mandado de segurança impetrado, assim resumiu a espécie, no r. despacho (fls. 29/33):

“Segundo consta, criada pela Câmara de vereadores de Itápolis, através de resolução, uma Comissão Especial de Inquérito, para os fins constantes do art. 1º daquela (cf. cópia, fls. 21), e achando-se a Comissão em plena atividade, pretendeu-se ouvir determinadas testemunhas, algumas das quais, não obstante notificadas, recusaram-se a comparecer.

À vista disso, comunicado o fato à Presidência da Câmara Municipal, deliberou o seu Presidente oficiar ao MM. Juízo de Direito da Comarca, “solicitando que, com base no artigo 3º da Lei 1.579/52, combinado com o artigo 218 do CPP, se requisitasse a apresentação dos testemunhos faltosos” (textual, fl. 5).

Houve por bem, todavia, o Magistrado de indeferir-lhe o pedido, dizendo — “estribou-se a decisão na inexistência de amparo legal, eis que a lei citada nos pedidos não abrange as Comissões de Inquérito formadas pelas Câmaras Municipais, regulando tão somente aquelas criadas pelo Senado e Câmara Federal” (textual, do ofício em cópia a fls. 27).

2. Em vista disso, impetra a Câmara Municipal de Itápolis, por seu Presidente, este *mandado de segurança*, indagando se o MM. Juiz havia cometido “ilegalidade ao rejeitar pedido de requisição de testemunhas, com apoio no artigo 3º da Lei 1.579/52 e artigo 218 do Código de Processo Penal? A resposta clara, positiva, intergiversável, que não demanda discussão ou sofisma é esta: *há ilegalidade!*” (textual, fls. 12).

Ao que se assevera na inicial, “neste caso, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo confere poder à Câmara Municipal (v. artigo 25, IX) para criar comissões especiais de inquérito — e dele fez uso a Assembléia de Edis de Itápolis —, *como lógica e inafastável consequência legítima os poderes indispensáveis à atividade da Comissão!*

“Se esta quer ouvir testemunhas, *à mesma lei que lhe autoriza o funcionamento, tem de lhe dar os meios coercitivos para trazê-las*, a fim de proceder ao trabalho de apuração de fatos.

“Tal poder de requisitar testemunhas esta inserido no artigo 3º, da Lei 1.579/52 e conferido à Câmara de Vereadores de Itápolis e Comissão de Inquérito por aquela criada.

“Pois, faltando esses meios de requisição, como pretendeu a decisão ora impugnada do Digno Juiz de Itápolis, *não será fatalmente uma Comissão de Inquérito aquela criada pela Edilidade de Itápolis, porque lhe faltam meios de apuração* — Ausentes esses meios, romper-se-á, *contra o Legislativo*, a harmonia entre os poderes municipais, prevista na Constituição do Estado de São Paulo, artigo 109!” (textual, fls. 13/14).

A impetração é para que “seja liminarmente determinada a suspensão do ato impugnado, determinando ao MM. Juiz que proceda à intimação das testemunhas que se recusaram a comparecer, na forma do artigo 3º da Lei 1.579/52 combinado com o artigo 218, do CPP — Lei Federal n. 1.533/51, artigo 7º, inciso II” (textual fls. 16/17) e, afinal, pleiteia-se seja concedida a segurança, que garante à impetrante o direito de ouvir as testemunhas faltosas.” (fs. 29/31)

2. Negada a liminar, prestou a autoridade indicada informações (fls. 45/48), da qual extraio excertos mais expressivos:

“Na realidade, e a bem da justiça, pelo nosso modesto entendimento, a medida não merecia a acolhida desejada pelo Legislativo local, sob pena de abrir-se um precedente muito perigoso para com o direito e garantia individual do cidadão pedrense, face ao constrangimento ilegal da medida, se concedida.

Não se desconhece que o Decreto-lei. n. 3.689, de 3-10-1941, que determinou as regras do Processo-Penal, em seu artigo 3º, admite a interpretação extensiva, a aplicação analógica e, ainda, os princípios gerais de direito porém há que se estabelecer um parâmetro em suas utilizações a fim de que não venha a ferir qualquer direito, ou mesmo, direito individual do cidadão, proporcionando um constrangimento ilegal passível de impugnação por meio de outro remédio constitucional que é o *Habeas Corpus*.

Pacífico, em matéria penal, tanto na doutrina como na jurisprudência de nossos Egrégios Tribunais, que a utilização dessas formas de interpretação só podem ser feitas *in bonam partem*, ou seja, toda vez que vier a favorecer ao agente. Ora, evidentemente, não cabe a aplicação no caso dos autos, eis que tal medida, em nada benéfica, tão somente, constrangendo ilegalmente as testemunhas arroladas.

A lei citada, expressamente, refere-se às Comissões Parlamentares de Inquérito formadas pela Câmara e Senado Federais, não mencionando, em nenhum de seus artigos, qualquer referência à aplicação por parte das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

Ampliar-se sua aplicação, por qualquer das formas de interpretação, no sentido de *colaborar* com o Poder Legislativo, seria, salvo melhor juízo, praticar um constrangimento ilegal, eis que, ao Judiciário, tão só, cabe a aplicação da lei, imparcialmente, e não para *colaborar* com qualquer outro Poder pois, se assim fosse, inexistiria a interdependência desses mesmos Poderes.

O próprio impetrante faz menção ao “princípio da legalidade”, base fundamental do “Estado de Direito”, sustentáculo da democracia representativa, cujo objeto é a liberdade dos homens e não o engrandecimento do Estado, e, mesmo assim, postula um pedido não previsto em nosso ordenamento jurídico. Já Montesquieu e os principais autores da Revolução Francesa de 1789, apregoavam que “a liberdade é o direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem” e que “a supremacia da lei é o primado da razão, conseqüentemente da justiça”. Conseqüência natural do “princípio da legalidade” é que os poderes do Estado só podem atuar dentro do campo delimitado pela lei e segundo seus ditames, ou seja, aos órgãos jurisdicionais, exclusivamente, cabe a aplicação da lei e não a sua criação ou mesmo extensão de seu alcance mormente quando viola o princípio constitucional.

Inexistindo a lei, e assim preleciona o “princípio”, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Para sanar o descumprimento a própria Lei Maior criou as garantias constitucionais para os cidadãos sendo que, uma delas, está prevista no seu parágrafo 20, do artigo 153, o *Habeas Corpus*, que tem cabimento quando há ameaça ou mesmo coação na liberdade de locomoção

do cidadão, por ilegalidade ou abuso de poder, garantia essa que se acredita perfeitamente cabível, caso fosse a medida deferida por este Juízo, tudo em virtude da inexistência de lei que ampare a impetrante.

A rigor, salvo melhor juízo — e por isso é que o Direito é fascinante —, não mantêm a impetrante qualquer liquidez e certeza em seu postulado direito, eis que, siquer estribado em lei que a ampare e, nesse ponto, também é pacífica a doutrina e a jurisprudência dominante, para que o direito possa ser amparado pelo Mandado de Segurança há de vir expresso em norma legal ou existência indubitosa pois, só há liquidez e certeza em si quando aquele for comprovado de plano.

A razão que levou este Juízo a indeferir o pedido da impetrante foi justamente a inexistência do amparo legal e, conseqüentemente, a prática da coação ilegal ou mesmo, abuso de poder, que, caso concedida a medida, culminaria no ferimento ao princípio da legalidade apregoado pela nossa Lei básica, em seu parágrafo 2º, do art. 153.” (fls. 45/47)

3. A C. Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça denegou a segurança, com fundamento no douto parecer da Procuradoria-Geral da Justiça, nos seguintes termos:

“O parecer é pela denegação da segurança.

“O objeto do mandado de segurança será sempre a correção de um ato ou omissão do Poder Público, desde que ilegal e lesivo de direito do próprio impetrante. Ato ilegal é todo aquele que contraria o direito, por afronta direta à Constituição ou às leis, ou por praticado com abuso ou desvio de poder” (cf. *Hely Lopes Meirelles*, “Mandado de Segurança e Ação Popular”, Editora Revista dos Tribunais, 1967, pág. 7). Assim, é preciso que haja uma conduta ilegal (ou inconstitucional), afrontosa de norma jurídica; ou então, tangenciadora da regra de lei, por excesso ou desvio de poder que ela confere (espécies do gênero abuso de poder). Mas sempre a exigibilidade ou a vedação da conduta da autoridade decorre de letra expressa do Direito positivo, para ensejar o *writ*. Este não é invocável através de construções tendentes a fechar lacunas do ordenamento jurídico, como v.g. por meio de analogia. Embora o conceito de direito líquido e certo diga mais respeito à incontestabilidade do suporte fático, não prescinde por outro lado da própria certeza do Direito envolvido, evidentemente o seu pressuposto inarredável. A espécie em tela ressoante-se exatamente disso, o que não é de se confundir com a superada tendência de se alijar do mandado de segurança questões que importem em complexidade de direito. Nestas, o direito existe e apenas a sua pesquisa é árdua. Aqui o direito positivo inexistente.

A Lei Federal n. 1.579, de 18-3-1952, no artigo 3º, parágrafo único, prevê a solicitação ao juiz criminal para que mande intimar testemunhas faltosas, arroladas por Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma do art. 218 C.P.P. Mas esta Comissão, de acordo com o artigo 1º da citada lei, se é a constituída pelo Senado Federal e pela Câmara de Deputados. Assim, não há lei que obrigue o juiz a intimar testemunha, pelos meios coercitivos oferecidos pelo art. 218 do C.P.P, arrolada por Comissão de Inquérito de Câmara de Vereadores, e, como verso da medalha, não há correlatamente obrigação de alguém se sujeitar a tal compulsão, quando chamada a testemunhar perante Comissão no âmbito legislativo municipal. Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, nem assim a autoridade pública, nem o particular. Por isso mesmo o MM. Juiz impetrado bem argumentou, ao refutar a invocação à analogia, que no mais seria *in malam partem* e portanto ilegalmente constrangedora das testemunhas, sujeitas a condução coercitiva, obviável pelo *habeas corpus*.

A rigor, seria o caso de cientificar as testemunhas que se deseja compelir, na sua qualidade de litisconsortes passivas obrigatórias (art. 19 da Lei n. 1.533/51), para intervir, querendo, pois têm legítimo interesse na manutenção do ato impugnado.

Assim, sem embargo das excelentes razões do pedido, que apontam para uma lacuna no ordenamento jurídico que merece ser preenchida, não há como atendê-lo, já que não houve ilegalidade ou abuso de poder por parte do douto Magistrado.” (fls. 56/58). (fls. 66/68)

4. Irresignadas, a impetrante e a litisconsorte interpuseram recurso extraordinário, com fundamento nas alíneas *a* e *c*, alegando negativa de vigência dos artigos 15 e 153, §§ 1º e 2º, da CF, bem como dos arts. 3º e 218 do CPP e do art. 3º da Lei Federal n. 1.579 (fls. 70/72).

5. Negado seguimento ao recurso, pelo r. despacho de fls. 77/79, oposto o Ag 80.121, proveu-o o Exmo. Ministro Clóvis Ramallete, subindo o recurso, sem razões das partes, que, intimadas, não as apresentaram.

6. A argüição de relevância não foi conhecida.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): Põem-se no presente recurso questões de molde a suscitar largas e profundas considerações, pois dizem respeito a aspecto fundamental do exercício do **poder de fiscalização** que o Legislativo tem, do alcance que pode atingir e dos instrumentos eficazes para exercitá-lo — *in casu*, na área municipal. Embora em âmbito diverso e mais restrito, o problema assume, desde logo, as características que tem o referente a essas mesmas questões no âmbito federal e na órbita estadual.

Tanto mais grave quanto esse poder se faz cada vez mais importante, quando a atividade legiferante do Legislativo é compartilhada pelo Executivo, amplamente; e, mais ainda, quando o alargamento da atuação deste, com a intervenção onimoda nas atividades gerais reclama, por isso mesmo, o exercício mais efetivo dessa fiscalização.

2. O tema deverá, contudo, ter limites na questão posta nos autos, o que, nem por isso, lhe retira importância e complexidade.

Recusa-se à Recorrente:

— criar Comissões de Inquérito, pois seriam elas “privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Constituição da República, art. 37” (fls. 78/79);

— e não se aplicam, no âmbito municipal, o art. 3º da Lei n. 1.579/52 e o art. 218 do Código de Processo Penal quanto à intimação de testemunhas que devam depor nessas Comissões.

Há que examinar, separadamente, as questões de diversa solução.

3. Com efeito, parece-nos indubitável que as Câmaras Municipais podem criar Comissões de Inquérito sobre fato determinado e prazo certo, nos moldes que a Constituição Federal autoriza à Câmara e ao Senado, as Constituições estaduais autorizam às Assembléias Legislativas e a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo autoriza às Câmaras Municipais, ou, mais longe ainda, o próprio Regimento Interno destas pode prever, respeitados os parâmetros federal e estadual.

Creemos, mesmo que é de todo interesse sejam elas criadas pelo Legislativo municipal. Há cerca de 28 anos, na Câmara dos Deputados, debatendo a matéria, referiamos que “o poder de criar comissões de inquérito é implícito, é insito ao Poder

Legislativo, pela própria natureza da função, que lhe cabe, de legislar, de fiscalizar e de controlar, exercendo tarefa permanente de vigília sobre todos os negócios públicos (*D. do Congresso Nacional*, Seção I, 28-6-1955 — pp. 384/3686).

E o limite que a essa função se põe é apenas o do respeito à independência e harmonia com os demais Poderes, dentro do texto constitucional. E há de ser informando-se das condições do desempenho da administração municipal — do Governo Municipal — que a Câmara Municipal bem cumprirá as suas funções.

Não vemos, pois, como recusar-lhe a competência para criá-las.

4. Grave e difícil, entretanto, é a solução quanto aos poderes de que disponham e, sobretudo, para compelir terceiros ao cumprimento de obrigações que lhes imponham, como as referentes a prestar depoimentos, cumprir diligências, fornecer informações e documentos, etc., e que podem fazer-se necessários ao seu bom desempenho.

A questão não passou despercebida ao ilustre Professor Geraldo Ataliba, que, em artigo sobre “Comissão Parlamentar de Inquérito e Poder Legislativo Municipal” (*Revista de Direito Público*, julho–dezembro de 1935 — n. 35/36, pp. 283 e ss.), analisou-o, com proficiência, concluindo, nessa parte, por assinalar (p. 290):

“Poderes da CPI

Para ser apurado um fato determinado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pode ser ouvido qualquer funcionário municipal convocado e este é obrigado a comparecer; desde o Prefeito até o último dos mais modestos funcionários. Pode a Comissão Parlamentar de Inquérito convocar, sob pena de suspender os vencimentos ou aplicar qualquer tipo de punição das aplicadas a funcionários.

Podem ser convocados também, além dos funcionários da Administração direta, os de sociedades de economia mista, concessionárias de serviços públicos, porque embora particulares, estão exercendo um serviço público e podem ser chamados a prestar depoimentos. Evidentemente, sempre em relação a serviço público municipal.

Quando se trata de terceiros, que nada tenham a ver com a Administração Municipal, que não tenham nenhum tipo de vínculo jurídico direto com a Administração municipal, poderão ser “convidados” pela Comissão Parlamentar de Inquérito a comparecer, mas não podem ser compelidos. A legislação municipal não pode criar nenhum tipo de sanção para desobediência aos “convites” da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Para valorizar este instituto de significativa importância dentre as atribuições do Legislativo municipal, seria o caso de pedir no Congresso Nacional que legisle editando uma lei especial que preveja que a desobediência a convocações de Comissão Parlamentar de Inquérito de âmbito municipal, tivesse como conseqüência a aplicação de multa ou outro tipo de sanção.

Assim fica colocado o problema. Seja funcionário municipal da Administração direta ou indireta, ou seja empregado de sociedade de economia mista, é obrigado a atender à Comissão Parlamentar de Inquérito. Nos outros casos, haveria um “convite” para comparecer, colaborando com a investigação de um determinado fato.”

5. Na verdade, não dispõe a Comissão desse poder, o que, como salientado no estudo e no v. acórdão, constitui “lacuna do ordenamento jurídico que merece ser preenchida”.

Nesses termos, pode a Câmara Municipal exercitar a sua função de fiscalização, armando-se de poderes que se desenvolvam na órbita da administração municipal,

dentro do qual atuará; mas não terá como compelir os que, estranhos a ela, não se sujeitam às normas que regulam a atuação das mesmas Comissões no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos da Lei n. 1.579/52 e do artigo 218 do Código de Processo Penal.

Do exposto, não conheço do recurso.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

RE 96.049/SP — Relator: Ministro Oscar Corrêa. Recorrentes: Câmara Municipal de Itápolis e outra (Advogados: Dion Cassio Castaldi e outro). Recorrido: Juiz de Direito da Comarca de Itápolis.

Decisão: Não se conheceu do recurso extraordinário. Decisão unânime.

Presidência do Ministro Soares Muñoz. Presentes à sessão os Ministros Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.

Brasília, 30 de junho de 1983 — Antônio Carlos de Azevedo Braga, Secretário.

ÍNDICE ALFABÉTICO

A

- Ct Acesso em geral: vedação. (...) **Sigilo das informações**. MS 25.750 p. 173
- Ct Aditamento: necessidade. (...) **Poderes de investigação**. HC 86.431-MC p. 213
- Ct Advogado. (...) **Intimação**. HC 71.231 p. 722
- Ct **Advogado**. Prerrogativa. Fiscalização de CPI. HC 88.015-MC p. 222
- Ct Advogado da empresa investigada. (...) **Busca e apreensão**. MS 23.444-diligência p. 77
- Ct Advogado da empresa investigada. (...) **Testemunha**. Pet 3.550 p. 75 – HC 86.429 p. 212
- Ct Advogado: nova convocação para depor. (...) **Parlamentar**. Pet 3.550 p. 75
- Ct Advogado: sigilo profissional. (...) **Pergunta**. HC 71.231 p. 722
- Ct Alcance. (...) **Imunidade parlamentar material**. AI 473.092 p. 240
- Ct Alegação a qualquer tempo. (...) **Direito ao silêncio**. HC 79.244 p. 781
- Ct Ameaça à liberdade de locomoção. (...) **Índio**. HC 80.240 p. 820
- PrPn Ameaça à liberdade de locomoção: ausência. (...) **Habeas corpus**. HC 75.232 p. 747 – HC 79.171-AgR p. 777 – HC 80.853-MC p. 197 – HC 83.357 p. 855
- PrPn Aprofundamento e confirmação de indícios e provas. (...) **Interceptação telefônica**. HC 83.515 p. 857
- Ct Apuração e punição de crime: impossibilidade. (...) **Poderes de investigação**. HC 71.039 p. 672
- Ct Assinatura do termo de compromisso. (...) **Testemunha**. HC 73.035 p. 736
- Ct Assinatura do termo de compromisso: desobrigação. (...) **Testemunha**. HC 83.703 p. 879 – HC 86.355-MC p. 210 – HC 88.015-MC p. 222

- Ct Assinatura do termo de compromisso: dispensa. (...) *Investigado*. HC 84.214-MC p. 208
- PrCv Ato da Mesa Diretora do Senado Federal. (...) *Mandado de segurança*. MS 22.494 p. 344
- Ct Ato de CPI. (...) *Competência originária*. RHC 32.678 p. 652
- Ct Ato de CPI. (...) *Controle jurisdicional*. MS 23.452 p. 374 – MS 23.595-MC p. 93 – MS 25.617-MC p. 142
- PrSTF Ato de CPI. (...) *Reclamação*. Rcl 2.066-QO p. 338
- PrCv Ato do poder público: legitimidade e regularidade. (...) *Mandado de segurança*. MS 24.118-MC p. 120
- PrPn Ato ilegal de CPI: suposição. (...) *“Habeas corpus” preventivo*. HC 88.826 p. 238
- PrCv Ato praticado: eficácia. (...) *Mandado de segurança*. MS 23.709-AgR p. 494
- Ct Ato praticado em CPI. (...) *Imunidade parlamentar material*. AI 473.092 p. 240
- Ct Atribuição do Judiciário. (...) *Poderes de investigação*. RHC 32.678 p. 652
- Ct Atuação do Judiciário em CPI: limite. (...) *Poderes de investigação*. HC 80.584 p. 850
- Ct Auditor de Tribunal de Contas estadual. (...) *Intimação*. HC 80.153-MC p. 194
- Ct Autorização judicial: desnecessidade. (...) *Poderes de investigação*. MS 23.652 p. 483
- Ct Autorização judicial: necessidade. (...) *Busca e apreensão*. MS 23.595-MC p. 93 – HC 80.420 p. 827
- Ct Autorização judicial: necessidade. (...) *Poderes de investigação*. MS 23.452 p. 374 – MS 23.455 p. 429 – MS 23.466 p. 447
- Ct Autorização judicial posterior: impossibilidade. (...) *Busca e apreensão*. MS 23.642 p. 467

B

- Ct Bancário. (...) *Quebra de sigilo*. MS 23.669-MC p. 98
- Ct Bloqueio de bem. (...) *Poderes de investigação*. MS 23.466 p. 447
- Ct Bloqueio de bem, prisão preventiva e busca e apreensão: impossibilidade. (...) *Poderes de investigação*. MS 23.455 p. 429
- Ct Busca e apreensão. (...) *Decisão parlamentar*. MS 23.575-MC p. 82
- Ct *Busca e apreensão*. Domicílio: escritório de advocacia. Autorização judicial posterior: impossibilidade. Princípio da reserva de jurisdição. CF/88, art. 5º, XI. MS 23.642 p. 467

- Ct **Busca e apreensão.** Escritório de advocacia. Autorização judicial: necessidade. Princípio da reserva de jurisdição. Lei n. 8.906/94, art. 7º, II. CF/88, art. 5º, XI. MS 23.595-MC p. 93
- Ct **Busca e apreensão.** Extensão: delegação descabida. Fundamentação: necessidade. Princípio da reserva de jurisdição. MS 23.454 p. 404
- Ct **Busca e apreensão.** Fundamentação: ausência. Autorização judicial: necessidade. HC 80.420 p. 827
- Ct **Busca e apreensão.** Limite. Advogado da empresa investigada. Sigilo profissional. MS 23.444-diligência p. 77
- Ct Busca e apreensão. (...) **Poderes de investigação.** HC 71.039 p. 672
- Ct Busca e apreensão domiciliar. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.452 p. 374

C

- PrCv Cabimento. (...) **Mandado de segurança preventivo.** MS 25.635 p. 149
- Ct Calar a verdade. (...) **Testemunha.** HC 71.039 p. 672
- Ct Calúnia e injúria. (...) **Imunidade parlamentar material.** Inq 1.955 p. 304
- Ct Câmara Legislativa do Distrito Federal. (...) **Quebra de sigilo.** ACO 796 p. 74
- Ct **Câmara municipal.** Pedido de informação. Órgão da administração direta e indireta. ADI 1.001 p. 279
- Ct Caráter excepcional. (...) **Quebra de sigilo.** MS 25.966-MC p. 186
- Ct Censura judicial: impossibilidade. (...) **Publicidade dos atos.** MS 1.959 p. 307 – MS 25.832-MC p. 179
- Ct Cerceamento ao exercício da advocacia: impossibilidade. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.576-MC p. 88 – MS 25.923-MC p. 185
- Ct CF/46, art. 141, § 4º. (...) **Competência originária.** MS 1.959 p. 307
- Ct CF/88, art. 5º, III e X. (...) **Investigação parlamentar.** MS 25.617-MC p. 142
- Ct CF/88, art. 5º, XI. (...) **Busca e apreensão.** MS 23.595-MC p. 93 – MS 23.642 p. 467
- Ct CF/88, art. 5º, LXIII. (...) **Direito ao silêncio.** HC 79.812 p. 810
- Ct CF/88, art. 5º, LXIII. (...) **Investigado.** HC 80.853-MC p. 197 – HC 88.703-MC p. 236
- Ct CF/88, art. 51, III e IV. (...) **Inquérito parlamentar.** ADI 1.635 p. 284
- Ct CF/88, art. 53, redação da EC n. 35/01. (...) **Imunidade parlamentar material.** AI 473.092 p. 240
- Ct CF/88, art. 58, § 2º, II e V. (...) **Comissão permanente de Casa legislativa.** HC 88.189-MC p. 234
- Ct CF/88, art. 58, § 3º. (...) **Inquérito parlamentar.** HC 71.231 p. 722
- Ct CF/88, art. 58, § 3º. (...) **Pergunta.** MS 25.663-MC p. 151
- Ct CF/88, art. 58, § 3º. (...) **Poderes de investigação.** MS 25.725 p. 169 – MS 25.885-MC p. 181 – HC 79.244 p. 781 – HC 87.214-MC p. 214

- Ct CF/88, art. 93, IX. (...) *Quebra de sigilo*. MS 25.966-MC p. 186
- Ct CF/88, art. 102, I, “d” e “i”. (...) *Competência originária*. MS 23.452 p. 374
- Ct CF/88, art. 102, I, “i”. (...) *Competência originária*. HC 71.261 p. 732
- Ct CF/88, art. 105, I, “a”: inaplicabilidade. (...) *Conselheiro*. MS 23.554 p. 465
- Ct CF/88, art. 231, § 5º. (...) *Índio*. HC 80.240 p. 820
- Ct Ciência. (...) *Ministério Público*. MS 25.707 p. 157
- Ct Cláusula de reserva. (...) *Sigilo das informações*. MS 25.720-MC p. 162
- Ct *Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI*. Controle jurisdicional: limite. SS 773 p. 70
- Ct *Comissão permanente de Casa legislativa*. Convocação para depor: impossibilidade. Convite. CF/88, art. 58, § 2º, II e V. HC 88.189-MC p. 234
- Ct Comparecimento obrigatório. (...) *Testemunha*. HC 86.355-MC p. 210
- Ct *Competência originária*. Supremo Tribunal Federal – STF. Conflito federativo potencial. CPI estadual e autarquia federal. Sigilo bancário: quebra. ACO 730-QO p. 254
- Ct *Competência originária*. Supremo Tribunal Federal – STF. “Habeas corpus”. Ato de CPI. RHC 32.678 p. 652
- Ct *Competência originária*. Supremo Tribunal Federal – STF. “Habeas corpus”. Presidente de CPI. CF/88, art. 102, I, “i”. HC 71.261 p. 732
- Ct *Competência originária*. Supremo Tribunal Federal – STF. “Habeas corpus” e mandado de segurança contra CPI. CF/88, art. 102, I, “d” e “i”. MS 23.452 p. 374
- Ct *Competência originária*. Supremo Tribunal Federal – STF. Mandado de segurança contra CPI. Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. CF/46, art. 141, § 4º. MS 1.959 p. 307
- PrCv Composição de CPI: viabilização. (...) *Mandado de segurança*. MS 24.831 p. 538
- Ct Condição de investigado. (...) *Conselheiro*. MS 23.554 p. 465
- Ct Condição de investigado. (...) *Testemunha*. HC 83.703 p. 879 – HC 87.971-MC p. 219
- Ct Condição de investigado: não-comprovação. (...) *Testemunha*. HC 88.182 p. 232
- Ct Conflito federativo potencial. (...) *Competência originária*. ACO 730-QO p. 254
- Ct Cônjuge do investigado. (...) *Testemunha*. HC 86.355-MC p. 210
- Ct *Conselheiro*. Tribunal de Contas estadual. Depoimento. Condição de investigado. CF/88, art. 105, I, “a”: inaplicabilidade. MS 23.554 p. 465
- PrCv Conselho seccional da OAB. (...) *Mandado de segurança coletivo*. MS 25.617-MC p. 142
- PrPn Constrangimento ilegal inocorrente. (...) *Habeas corpus*. HC 88.680-MC p. 235

- Ct Contraditório e ampla defesa: inaplicabilidade. (...) *Inquérito parlamentar*. MS 24.082-MC p. 114 – MS 25.508-MC p. 139
- Ct *Controle jurisdicional*. Ato de CPI. Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa inocorrente. MS 23.452 p. 374 – MS 23.595-MC p. 93 – MS 25.617-MC p. 142
- Ct Controle jurisdicional: limite. (...) *Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI*. SS 773 p. 70
- Ct Convite. (...) *Comissão permanente de Casa legislativa*. HC 88.189-MC p. 234
- PrPn Convocação para depor. (...) *Habeas corpus*. HC 83.357 p. 855
- Ct Convocação para depor. (...) *Magistrado*. HC 79.441 p. 791 – HC 80.089 p. 817 – HC 80.539 p. 844 – HC 83.438-MC p. 200 – HC 86.581 p. 886
- Ct Convocação para depor. (...) *Testemunha*. HC 71.193 p. 705
- Ct Convocação para depor: impossibilidade. (...) *Comissão permanente de Casa legislativa*. HC 88.189-MC p. 234
- Ct *CPI estadual*. Sigilo bancário: quebra. Função fiscalizadora: “checks and counterchecks”. Lei Complementar n. 105/01: omissão. ACO 730 p. 257
- Ct CPI estadual e autarquia federal. (...) *Competência originária*. ACO 730-QO p. 254
- PrCv CPI: extinção. (...) *Mandado de segurança*. MS 23.852-QO p. 525
- PrPn CPI extinta. (...) *Habeas corpus*. HC 79.171-AgR p. 777
- Ct CPP/41, arts. 206 e 208. (...) *Testemunha*. HC 86.355-MC p. 210
- Ct CPP/41, art. 218. (...) *Testemunha*. RE 96.049 p. 891
- Ct CPP/41, art. 221. (...) *Intimação*. HC 80.153-MC p. 194
- Ct CPP/41, art. 222. (...) *Testemunha*. HC 80.152-MC p. 192 – HC 87.230-MC p. 217
- Ct Crime contra a honra. (...) *Imunidade parlamentar material*. Inq 681-QO p. 249
- Ct Crime de desobediência: não-configuração. (...) *Parlamentar*. Pet 3.550 p. 75

D

- Ct Dados: divulgação em sítio eletrônico. (...) *Quebra de sigilo*. MS 25.686-MC p. 156
- Ct Dados: fornecimento ao investigado. (...) *Sigilo das informações*. MS 23.836-MC p. 107
- Ct Decisão do STF: descumprimento inocorrente. (...) *Parlamentar*. Pet 3.550 p. 75
- Ct Decisão judicial: distinção. (...) *Decisão parlamentar*. MS 23.575-MC p. 82
- Ct *Decisão parlamentar*. Busca e apreensão. Fundamentação suficiente. Decisão judicial: distinção. MS 23.575-MC p. 82

- Ct **Decisão parlamentar.** Fundamentação em MS: impossibilidade. MS 23.882 p. 527
- Ct **Decisão parlamentar.** Quebra de sigilo. Remissão a documento diverso. MS 23.452 p. 374
- PrCv Decisão parlamentar: apreciação. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.835 p. 498
- Ct Defesa da ordem jurídica. (...) **Exercício da advocacia.** MS 24.118-MC p. 120
- Ct Depoimento. (...) **Conselheiro.** MS 23.554 p. 465
- Ct Depoimento. (...) **Imunidade parlamentar material.** Inq 681-QO p. 249
- Ct Depoimento. (...) **Índio.** HC 80.240 p. 820
- Ct Depoimento. (...) **Intimação.** HC 71.231 p. 722
- Ct Depoimento. (...) **Investigado.** HC 80.853-MC p. 197 – HC 80.868-MC p. 198 – HC 84.214-MC p. 208 – HC 88.703-MC p. 236
- Ct Depoimento. (...) **Testemunha.** HC 71.039 p. 672 – HC 73.035 p. 736 – HC 80.152-MC p. 192 – HC 80.584 p. 850 – HC 83.622-MC p. 204 – HC 83.703 p. 879 – HC 86.355-MC p. 210 – HC 87.230-MC p. 217 – HC 87.971-MC p. 219 – HC 88.015-MC p. 222 – HC 88.182 p. 232
- Ct Depoimento: desobrigação. (...) **Testemunha.** Pet 3.550 p. 75 – HC 86.429 p. 212 – RE 96.049 p. 891
- Ct Depoimento, oitiva de indiciado e inquirição de testemunha. (...) **Poderes de investigação.** HC 71.039 p. 672
- Ct Depoimento, oitiva de indiciado, inquirição de testemunha, determinação de diligência e requisição de documento. (...) **Poderes de investigação.** RHC 32.678 p. 652
- Ct Depoimento: transmissão e gravação da sessão. (...) **Indiciado.** MS 24.832-MC p. 611
- Ct Deputado federal. (...) **Imunidade parlamentar material.** Inq 681-QO p. 249 – Inq 1.955 p. 304
- Ct Desacato: ciência ao Ministério Público. (...) **Poderes de investigação.** HC 71.039 p. 672
- PrPn Descabimento. (...) **Habeas corpus.** HC 75.232 p. 747 – HC 80.853-MC p. 197 – HC 83.357 p. 855 – HC 88.680-MC p. 235
- PrPn Descabimento. (...) **“Habeas corpus” preventivo.** HC 88.826 p. 238
- Ct Descabimento. (...) **Habeas data.** HD 71 p. 69
- PrSTF Descabimento. (...) **Reclamação.** Rcl 2.066-QO p. 338
- Ct Deslocamento: impossibilidade. (...) **Testemunha.** HC 87.230-MC p. 217
- Ct Destinatário certo. (...) **Sigilo das informações.** MS 24.882-MC p. 126 – MS 25.686-MC p. 156 – MS 25.721-MC p. 164
- Ct Determinação de lacre. (...) **Documento.** MS 25.081 p. 134
- Ct Devassa indiscriminada: descabimento. (...) **Quebra de sigilo.** MS 23.851 p. 514 – MS 25.668-MC p. 152

- Ct Devido processo legal, contraditório e ampla defesa. (...) **Sigilo das informações**. MS 23.836-MC p. 107
- Ct Direito à informação. (...) **Publicidade dos atos**. MS 1.959 p. 307 – MS 25.832-MC p. 179
- Ct Direito à intimidade. (...) **Quebra de sigilo**. MS 23.669-MC p. 98 – MS 23.851 p. 514 – MS 25.668-MC p. 152
- PrPn Direito à intimidade: proteção. (...) **Habeas corpus**. HC 75.232 p. 747
- Ct Direito à palavra. (...) **Exercício da advocacia**. MS 23.684-MC p. 104
- Ct **Direito ao silêncio**. Alegação a qualquer tempo. Garantia contra a auto-incriminação. HC 79.244 p. 781
- Ct **Direito ao silêncio**. Garantia contra a auto-incriminação. Princípio “nemo tenetur se detegere”. CF/88, art. 5º, LXIII. HC 79.812 p. 810
- Ct Direito ao silêncio. (...) **Investigado**. HC 80.853-MC p. 197 – HC 80.868-MC p. 198 – HC 84.214-MC p. 208 – HC 88.703-MC p. 236
- Ct Direito ao silêncio. (...) **Magistrado**. HC 83.438-MC p. 200
- Ct **Direito ao silêncio**. Presunção de violação: não-razoabilidade. HC 88.163-MC p. 231
- Ct Direito ao silêncio. (...) **Testemunha**. HC 73.035 p. 736 – HC 80.584 p. 850 – HC 83.622-MC p. 204 – HC 83.703 p. 879 – HC 87.971-MC p. 219 – HC 88.015-MC p. 222
- Ct Direito ao silêncio: alegação a qualquer tempo. (...) **Testemunha**. HC 88.182 p. 232
- Ct Direito de oposição. (...) **Inquérito parlamentar**. MS 24.831 p. 538
- Ct **Direito de petição**. Testemunha. Garantia constitucional. Limite: envolvimento do impetrante. MS 23.674-MC p. 102
- Ct Direito subjetivo: ofensa inócua. (...) **Pergunta**. MS 25.663-MC p. 151
- Ct Direitos e garantias: preservação. (...) **Investigação parlamentar**. MS 25.617-MC p. 142
- Ct Discurso parlamentar: divulgação pela imprensa. (...) **Imunidade parlamentar material**. HC 3.536 p. 341
- Ct Divulgação: limite. (...) **Sigilo das informações**. MS 23.452 p. 374 – MS 24.882-MC p. 126 – MS 25.686-MC p. 156 – MS 25.717-MC p. 159 – MS 25.720-MC p. 162 – MS 25.721-MC p. 164 – MS 25.750 p. 173
- Ct Divulgação: possibilidade. (...) **Relatório parcial**. MS 25.717-MC p. 159
- Ct Divulgação: vedação. (...) **Sigilo das informações**. MS 23.880-MC p. 110
- Ct **Documento**. Determinação de lacre. Sigilo das informações. MS 25.081 p. 134
- Ct Documento sigiloso. (...) **Relatório final**. MS 23.970-MC p. 112
- Ct Domicílio: escritório de advocacia. (...) **Busca e apreensão**. MS 23.642 p. 467

E

- PrCv Empresa. (...) **Mandado de segurança**. MS 23.805-MC p. 105

- Ct Envio ao Ministério Público: decisão da CPI. (...) *Relatório final*. MS 23.970-MC p. 112
- Ct Envio ao Ministério Público: possibilidade. (...) *Relatório final*. MS 24.198 p. 124
- Ct Escritório de advocacia. (...) *Busca e apreensão*. MS 23.595-MC p. 93
- Ct Estado de sítio: irrelevância. (...) *Imunidade parlamentar material*. HC 3.536 p. 341
- PrCv Exame da matéria: limite. (...) *Mandado de segurança*. MS 23.835 p. 498
- Ct *Exercício da advocacia*. Direito à palavra. Lei n. 8.906/94, art. 7º, X e XI. MS 23.684-MC p. 104
- Ct *Exercício da advocacia*. Prerrogativa. Defesa da ordem jurídica. MS 24.118-MC p. 120
- PrCv Exercício da advocacia: preservação. (...) *Mandado de segurança coletivo*. MS 25.617-MC p. 142
- Ct Extensão: delegação descabida. (...) *Busca e apreensão*. MS 23.454 p. 404
- Ct Extensão: possibilidade. (...) *Poderes de investigação*. HC 71.231 p. 722

F

- Ct Falso testemunho. (...) *Testemunha*. HC 71.039 p. 672
- Ct Falso testemunho: não-configuração. (...) *Testemunha*. HC 73.035 p. 736
- Ct Fato conexo: extensão. (...) *Pergunta*. MS 25.663-MC p. 151
- Ct Fato conexo: extensão. (...) *Poderes de investigação*. MS 25.733 p. 170 – HC 86.431-MC p. 213
- Ct Fato conexo: investigação. (...) *Inquérito parlamentar*. MS 23.652 p. 483
- Ct Fato determinado. (...) *Poderes de investigação*. MS 25.733 p. 170 – MS 25.885-MC p. 181 – HC 71.231 p. 722 – HC 87.214-MC p. 214
- Ct Fato determinado e prazo certo. (...) *Poderes de investigação*. MS 25.725 p. 169
- Ct Fiscal, bancário e telefônico. (...) *Quebra de sigilo*. MS 23.452 p. 374 – MS 23.652 p. 483 – MS 25.668-MC p. 152 – MS 25.966-MC p. 186
- Ct Fiscal e bancário. (...) *Quebra de sigilo*. ACO 796 p. 74 – MS 23.851 p. 514 – MS 24.982-MC p. 131 – MS 25.686-MC p. 156
- Ct Fiscalização de CPI. (...) *Advogado*. HC 88.015-MC p. 222
- Ct Formalidade essencial. (...) *Quorum*. MS 25.005 p. 634
- Ct Função fiscalizadora: “checks and counterchecks”. (...) *CPI estadual*. ACO 730 p. 257
- Ct Fundamentação: ausência. (...) *Busca e apreensão*. HC 80.420 p. 827
- Ct Fundamentação: ausência. (...) *Quebra de sigilo*. MS 23.652 p. 483
- Ct Fundamentação diversa: condição de investigado. (...) *Parlamentar*. Pet 3.550 p. 75

- Ct Fundamentação em matéria jornalística: impossibilidade. (...) *Quebra de sigilo*. MS 24.982-MC p. 131
- Ct Fundamentação em MS: impossibilidade. (...) *Decisão parlamentar*. MS 23.882 p. 527
- Ct Fundamentação exaustiva: desnecessidade. (...) *Poderes de investigação*. MS 24.749 p. 536
- PrPn Fundamentação insuficiente. (...) *Prisão preventiva*. HC 85.646 p. 882
- Ct Fundamentação: necessidade. (...) *Busca e apreensão*. MS 23.454 p. 404
- Ct Fundamentação: necessidade. (...) *Poderes de investigação*. MS 23.466 p. 447 – MS 25.281-MC p. 138
- Ct Fundamentação: necessidade. (...) *Quebra de sigilo*. MS 23.452 p. 374 – MS 23.466-AgR p. 80 – MS 23.851 p. 514 – MS 25.668-MC p. 152 – MS 25.812-MC p. 175 – MS 25.966-MC p. 186
- Ct Fundamentação suficiente. (...) *Decisão parlamentar*. MS 23.575-MC p. 82
- Ct Fundamentação suficiente. (...) *Poderes de investigação*. MS 23.843 p. 505
- PrCv Fundamento constitucional: ausência. (...) *Mandado de segurança*. MS 22.494 p. 344

G

- Ct Garantia constitucional. (...) *Direito de petição*. MS 23.674-MC p. 102
- Ct Garantia contra a auto-incriminação. (...) *Direito ao silêncio*. HC 79.244 p. 781 – HC 79.812 p. 810

H

- Ct “Habeas corpus”. (...) *Competência originária*. RHC 32.678 p. 652 – HC 71.261 p. 732
- PrPn *Habeas corpus*. CPI extinta. Relatório final. Ameaça à liberdade de locomoção: ausência. HC 79.171-AgR p. 777
- PrPn *Habeas corpus*. Descabimento. Convocação para depor. Prisão: ausência de indício. Ameaça à liberdade de locomoção: ausência. HC 83.357 p. 855
- PrPn *Habeas corpus*. Descabimento. Direito à intimidade: proteção. Sigilo telefônico: quebra. Ameaça à liberdade de locomoção: ausência. HC 75.232 p. 747
- PrPn *Habeas corpus*. Descabimento. Indiciamento. Constrangimento ilegal incoerente. HC 88.680-MC p. 235
- PrPn *Habeas corpus*. Descabimento. Inquérito decorrente de CPI. Paciente: pedido de exclusão. Ameaça à liberdade de locomoção: ausência. HC 80.853-MC p. 197
- PrPn *Habeas corpus*. Não-conhecimento. Pedido de extensão: reiteração. HC 80.420-extensão p. 842
- Ct “Habeas corpus” e mandado de segurança contra CPI. (...) *Competência originária*. MS 23.452 p. 374

- PrPn **“Habeas corpus” preventivo.** Descabimento. Ato ilegal de CPI: suposição. Princípio da razoabilidade. HC 88.826 p. 238
- Ct **“Habeas corpus” preventivo:** possibilidade. (...) **Testemunha.** HC 71.193 p. 705
- Ct **Habeas data.** Descabimento. Menção do impetrante em depoimento. HD 71 p. 69
- Ct Honra e imagem: ofensa inócurrenente. (...) **Indiciado.** MS 24.832-MC p. 611

I

- Ct Ilegalidade ou abuso de poder: inócurrenência. (...) **Relatório final.** MS 24.198 p. 124
- PrCv Ilegitimidade ativa. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.805-MC p. 105
- PrCv Ilegitimidade da Mesa do Senado Federal. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.954-diligência p. 111 – MS 23.957 p. 532
- PrCv Ilegitimidade do relator. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.554 p. 465
- PrCv Ilegitimidade passiva. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.709-AgR p. 494
- PrCv Ilegitimidade passiva superveniente: irrelevância. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.709-AgR p. 494
- Ct **Imunidade parlamentar material.** Alcance. Ato praticado em CPI. Manifestação do pensamento e exercício do mandato: nexos. CF/88, art. 53, redação da EC n. 35/01. AI 473.092 p. 240
- Ct **Imunidade parlamentar material.** Deputado federal. Calúnia e injúria. Voto proferido em CPI: divulgação. Nexos com o exercício do mandato. Inq 1.955 p. 304
- Ct **Imunidade parlamentar material.** Deputado federal. Crime contra a honra. Depoimento. Nexos com o exercício do mandato. Inq 681-QO p. 249
- Ct **Imunidade parlamentar material.** Senador. Discurso parlamentar: divulgação pela imprensa. Nexos com o exercício do mandato. Estado de sítio: irrelevância. HC 3.536 p. 341
- Ct Indenização por dano moral ou material: possibilidade. (...) **Investigação parlamentar.** MS 25.617-MC p. 142
- Ct **Indiciado.** Depoimento: transmissão e gravação da sessão. Honra e imagem: ofensa inócurrenente. MS 24.832-MC p. 611
- PrPn Indiciamento. (...) **Habeas corpus.** HC 88.680-MC p. 235
- Ct **Índio.** Depoimento. Local diverso do “habitat”. Ameaça à liberdade de locomoção. CF/88, art. 231, § 5º. HC 80.240 p. 820
- Ct Indisponibilidade de bem de particular: impossibilidade. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.446 p. 78 – MS 23.480 p. 459
- PrPn Inquérito decorrente de CPI. (...) **Habeas corpus.** HC 80.853-MC p. 197
- Ct **Inquérito parlamentar.** Instauração. Direito de oposição. Minoria parlamentar: prerrogativa. Postulado democrático. MS 24.831 p. 538

- Ct **Inquérito parlamentar.** Natureza. Contraditório e ampla defesa: inaplicabilidade. MS 24.082-MC p. 114 – MS 25.508-MC p. 139
- Ct **Inquérito parlamentar.** Número: limitação. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 35, § 4º. CF/88, art. 51, III e IV. ADI 1.635 p. 284
- Ct **Inquérito parlamentar.** Número: não-limitação. HC 71.039 p. 672
- Ct **Inquérito parlamentar.** Prazo. Lei n. 1.579/52, art. 5º, § 2º: recepção. HC 71.261 p. 732
- Ct **Inquérito parlamentar.** Presunção de regularidade e legitimidade dos atos. HC 80.427-MC p. 195
- Ct **Inquérito parlamentar.** Processo penal em curso contra o investigado. Fato conexo: investigação. MS 23.652 p. 483
- Ct **Inquérito parlamentar.** Prorrogação sucessiva: possibilidade. Prazo: termo final. Lei n. 1.579/52, art. 5º, § 2º. CF/88, art. 58, § 3º. HC 71.231 p. 722
- Ct Inquirição na comarca de domicílio. (...) **Testemunha.** HC 80.152-MC p. 192 – HC 87.230-MC p. 217
- Ct Instauração. (...) **Inquérito parlamentar.** MS 24.831 p. 538
- PrPn **Interceptação telefônica.** Outro meio de prova: insuficiência. Aprofundamento e confirmação de indícios e provas. Lei n. 9.296/96, art. 2º, II. HC 83.515 p. 857
- PrPn **Interceptação telefônica.** Prorrogação sucessiva. Pluralidade de réus e complexidade dos fatos. Investigação contínua e dilatada. Relatório circunstanciado da polícia: suficiência. Transcrição integral de conversa: desnecessidade. Lei n. 9.296/96, arts. 5º e 6º, § 2º. HC 83.515 p. 857
- Ct Interesse público: necessidade. (...) **Quebra de sigilo.** MS 23.669-MC p. 98
- Ct **Intimação.** Advogado. Depoimento. Prerrogativa profissional: não-violação. HC 71.231 p. 722
- Ct **Intimação.** Auditor de Tribunal de Contas estadual. CPP/41, art. 221. HC 80.153-MC p. 194
- Ct **Intimação.** Testemunha. Prestação de esclarecimento. Recebimento por advogado. Poderes especiais: desnecessidade. HC 87.214-MC p. 214
- Ct Inventário. (...) **Magistrado.** HC 79.441 p. 791
- PrPn Investigação contínua e dilatada. (...) **Interceptação telefônica.** HC 83.515 p. 857
- Ct **Investigação parlamentar.** Tratamento desumano: vedação. Indenização por dano moral ou material: possibilidade. CF/88, art. 5º, III e X. MS 25.617-MC p. 142
- Ct **Investigação parlamentar.** Tratamento desumano: vedação. Testemunha, investigado, acusado ou advogado: proteção. HC 88.163-MC p. 231
- Ct **Investigação parlamentar.** Unilateralidade. Direitos e garantias: preservação. MS 25.617-MC p. 142
- Ct **Investigado.** Depoimento. Assinatura do termo de compromisso: dispensa. Direito ao silêncio. HC 84.214-MC p. 208

- Ct **Investigado.** Depoimento. Direito ao silêncio. CF/88, art. 5º, LXIII. HC 80.853-MC p. 197 – HC 88.703-MC p. 236
- Ct **Investigado.** Depoimento. Resposta a pergunta: limite. Direito ao silêncio. HC 80.868-MC p. 198

L

- PrCv Legitimidade ativa. (...) **Mandado de segurança coletivo.** MS 25.617-MC p. 142
- PrCv Legitimidade passiva. (...) **Mandado de segurança.** MS 24.831 p. 538
- PrCv Legitimidade passiva do presidente da CPI. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.554 p. 465 – MS 23.954-diligência p. 111 – MS 23.957 p. 532
- Ct Lei Complementar n. 105/01: omissão. (...) **CPI estadual.** ACO 730 p. 257
- Ct Lei n. 1.579/52, art. 3º. (...) **Testemunha.** RE 96.049 p. 891
- Ct Lei n. 1.579/52, art. 5º, § 2º. (...) **Inquérito parlamentar.** HC 71.231 p. 722
- Ct Lei n. 1.579/52, art. 5º, § 2º: recepção. (...) **Inquérito parlamentar.** HC 71.261 p. 732
- Ct Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º. (...) **Quebra de sigilo.** MS 23.669-MC p. 98
- Ct Lei n. 8.906/94. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.576-MC p. 88
- PrCv Lei n. 8.906/94, art. 7º. (...) **Mandado de segurança coletivo.** MS 25.617-MC p. 142
- Ct Lei n. 8.906/94, art. 7º. (...) **Poderes de investigação.** MS 25.923-MC p. 185
- Ct Lei n. 8.906/94, art. 7º, II. (...) **Busca e apreensão.** MS 23.595-MC p. 93
- Ct Lei n. 8.906/94, art. 7º, X e XI. (...) **Exercício da advocacia.** MS 23.684-MC p. 104
- Ct Lei n. 8.906/94, art. 7º, XIX. (...) **Testemunha.** HC 86.429 p. 212
- PrPn Lei n. 9.296/96, art. 2º, II. (...) **Interceptação telefônica.** HC 83.515 p. 857
- PrPn Lei n. 9.296/96, arts. 5º e 6º, § 2º. (...) **Interceptação telefônica.** HC 83.515 p. 857
- Ct Limitação à administração pública: impossibilidade. (...) **Poderes de investigação.** MS 25.725 p. 169
- Ct Limitação temporal: exigência. (...) **Quebra de sigilo.** MS 25.812-MC p. 175
- Ct Limite. (...) **Busca e apreensão.** MS 23.444-diligência p. 77
- Ct Limite. (...) **Pergunta.** MS 25.663-MC p. 151 – HC 71.231 p. 722
- Ct Limite. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.576-MC p. 88 – MS 25.885-MC p. 181 – MS 25.908 p. 183 – MS 25.923-MC p. 185 – HC 79.244 p. 781 – HC 79.790-MC p. 188 – HC 87.214-MC p. 214
- Ct Limite. (...) **Sigilo das informações.** MS 23.836-MC p. 107
- Ct Limite: autoridade legislativa. (...) **Poderes de investigação.** HC 71.039 p. 672

- Ct Limite: envolvimento do impetrante. (...) *Direito de petição*. MS 23.674-MC p. 102
- Ct Limite: fato conexo. (...) *Poderes de investigação*. HC 71.231 p. 722
- Ct Local diverso do “habitat”. (...) *Índio*. HC 80.240 p. 820

M

- Ct *Magistrado*. Convocação para depor. Matéria de atribuição do Judiciário. Inventário. Regimento Interno do Senado Federal, art. 146, “b”: ofensa. HC 79.441 p. 791
- Ct *Magistrado*. Convocação para depor. Matéria de atribuição do Judiciário. Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa. HC 80.089 p. 817 – HC 80.539 p. 844
- Ct *Magistrado*. Convocação para depor. Matéria de atribuição do Judiciário. Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa. Regimento Interno do Senado Federal, art. 146, II. HC 86.581 p. 886
- Ct *Magistrado*. Convocação para depor. Matéria de atribuição do Judiciário: não-comprovação. Direito ao silêncio. Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa inócurrenente. HC 83.438-MC p. 200
- Ct Maioria absoluta. (...) *Quorum*. MS 25.005 p. 634
- Ct Maioria absoluta: necessidade. (...) *Quebra de sigilo*. MS 23.669-MC p. 98
- PrCv *Mandado de segurança*. Ato da Mesa Diretora do Senado Federal. Requerimento de criação de CPI: arquivamento. Matéria “interna corporis”. Fundamento constitucional: ausência. MS 22.494 p. 344
- PrCv *Mandado de segurança*. Ato do poder público: legitimidade e regularidade. Presunção “juris tantum”. MS 24.118-MC p. 120
- PrCv *Mandado de segurança*. Decisão parlamentar: apreciação. Exame da matéria: limite. MS 23.835 p. 498
- PrCv *Mandado de segurança*. Ilegitimidade ativa. Empresa. Proteção a direito de terceiro. MS 23.805-MC p. 105
- PrCv *Mandado de segurança*. Ilegitimidade passiva. Presidente de CPI extinta. Substituição da autoridade coatora pelo juiz: impossibilidade. Nova impenração: cabimento. MS 23.709-AgR p. 494
- PrCv *Mandado de segurança*. Legitimidade passiva. Presidente do Senado Federal. Composição de CPI: viabilização. MS 24.831 p. 538
- PrCv *Mandado de segurança*. Legitimidade passiva do presidente da CPI. Ilegitimidade da Mesa do Senado Federal. MS 23.954-diligência p. 111 – MS 23.957 p. 532
- PrCv *Mandado de segurança*. Legitimidade passiva do presidente da CPI. Ilegitimidade do relator. MS 23.554 p. 465
- PrCv *Mandado de segurança*. Prejudicialidade. CPI: extinção. MS 23.852-QO p. 525
- PrCv *Mandado de segurança*. Presidente de CPI extinta. Ato praticado: eficácia. Ilegitimidade passiva superveniente: irrelevância. MS 23.709-AgR p. 494

- PrCv **Mandado de segurança coletivo.** Legitimidade ativa. Conselho seccional da OAB. Exercício da advocacia: preservação. Lei n. 8.906/94, art. 7º. MS 25.617-MC p. 142
- Ct Mandado de segurança contra CPI. (...) **Competência originária.** MS 1.959 p. 307
- PrCv **Mandado de segurança preventivo.** Cabimento. Sigilo fiscal, bancário e telefônico: quebra. MS 25.635 p. 149
- Ct Manifestação do pensamento e exercício do mandato: nexos. (...) **Imunidade parlamentar material.** AI 473.092 p. 240
- Ct Matéria de atribuição do Judiciário. (...) **Magistrado.** HC 79.441 p. 791 – HC 80.089 p. 817 – HC 80.539 p. 844 – HC 86.581 p. 886
- Ct Matéria de atribuição do Judiciário: não-comprovação. (...) **Magistrado.** HC 83.438-MC p. 200
- PrCv Matéria “interna corporis”. (...) **Mandado de segurança.** MS 22.494 p. 344
- Ct Menção do impetrante em depoimento. (...) **Habeas data.** HD 71 p. 69
- Ct **Ministério Público.** Ciência. Relatório final. MS 25.707 p. 157
- Ct Minoria parlamentar: prerrogativa. (...) **Inquérito parlamentar.** MS 24.831 p. 538
- Ct Motivação e motivo determinante: distinção. (...) **Quebra de sigilo.** MS 23.466-AgR p. 80

N

- PrPn Não-conhecimento. (...) **Habeas corpus.** HC 80.420-extensão p. 842
- Ct Natureza. (...) **Inquérito parlamentar.** MS 24.082-MC p. 114 – MS 25.508-MC p. 139
- Ct Nexos com o exercício do mandato. (...) **Imunidade parlamentar material.** Inq 681-QO p. 249 – Inq 1.955 p. 304 – HC 3.536 p. 341
- PrCv Nova impetração: cabimento. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.709-AgR p. 494
- Ct Número: limitação. (...) **Inquérito parlamentar.** ADI 1.635 p. 284
- Ct Número: não-limitação. (...) **Inquérito parlamentar.** HC 71.039 p. 672

O

- Ct Órgão da administração direta e indireta. (...) **Câmara municipal.** ADI 1.001 p. 279
- PrPn Outro meio de prova: insuficiência. (...) **Interceptação telefônica.** HC 83.515 p. 857

P

- PrPn Paciente: pedido de exclusão. (...) **Habeas corpus.** HC 80.853-MC p. 197

- Ct Parâmetros de legalidade e finalidade. (...) **Poderes de investigação**. MS 25.908 p. 183
- Ct **Parlamentar**. Advogado: nova convocação para depor. Fundamentação diversa: condição de investigado. Decisão do STF: descumprimento inócurrenre. Crime de desobediência: não-configuração. Pet 3.550 p. 75
- PrPn Pedido de extensão: reiteração. (...) **Habeas corpus**. HC 80.420-extensão p. 842
- Ct Pedido de informação. (...) **Câmara municipal**. ADI 1.001 p. 279
- Ct **Pergunta**. Limite. Advogado: sigilo profissional. Resposta: recusa justificada. HC 71.231 p. 722
- Ct **Pergunta**. Limite. Fato conexo: extensão. Direito subjetivo: ofensa inócurrenre. CF/88, art. 58, § 3º. MS 25.663-MC p. 151
- Ct Pergunta: dever de resposta. (...) **Testemunha**. HC 86.355-MC p. 210
- PrPn Pluralidade de réus e complexidade dos fatos. (...) **Interceptação telefônica**. HC 83.515 p. 857
- Ct Poder de legislar: relação. (...) **Poderes de investigação**. HC 71.039 p. 672
- Ct **Poderes de investigação**. Apuração e punição de crime: impossibilidade. Desacato: ciência ao Ministério Público. HC 71.039 p. 672
- Ct **Poderes de investigação**. Atuação do Judiciário em CPI: limite. HC 80.584 p. 850
- Ct **Poderes de investigação**. Bloqueio de bem. Autorização judicial: necessidade. Princípio da reserva de jurisdição. MS 23.466 p. 447
- Ct **Poderes de investigação**. Bloqueio de bem, prisão preventiva e busca e apreensão: impossibilidade. Autorização judicial: necessidade. Princípio da reserva de jurisdição. MS 23.455 p. 429
- Ct **Poderes de investigação**. Busca e apreensão. HC 71.039 p. 672
- Ct **Poderes de investigação**. Busca e apreensão domiciliar. Autorização judicial: necessidade. Princípio da reserva de jurisdição. MS 23.452 p. 374
- Ct **Poderes de investigação**. Depoimento, oitiva de indiciado e inquirição de testemunha. HC 71.039 p. 672
- Ct **Poderes de investigação**. Depoimento, oitiva de indiciado, inquirição de testemunha, determinação de diligência e requisição de documento. RHC 32.678 p. 652
- Ct **Poderes de investigação**. Fato conexo: extensão. Aditamento: necessidade. HC 86.431-MC p. 213
- Ct **Poderes de investigação**. Fato determinado. Extensão: possibilidade. Limite: fato conexo. HC 71.231 p. 722
- Ct **Poderes de investigação**. Fato determinado. Fato conexo: extensão. MS 25.733 p. 170
- Ct **Poderes de investigação**. Fato determinado e prazo certo. Limitação à administração pública: impossibilidade. CF/88, art. 58, § 3º. MS 25.725 p. 169

- Ct **Poderes de investigação.** Indisponibilidade de bem de particular: impossibilidade. MS 23.446 p. 78 – MS 23.480 p. 459
- Ct **Poderes de investigação.** Limite. Cerceamento ao exercício da advocacia: impossibilidade. Lei n. 8.906/94. MS 23.576-MC p. 88
- Ct **Poderes de investigação.** Limite. Cerceamento ao exercício da advocacia: impossibilidade. Lei n. 8.906/94, art. 7º. MS 25.923-MC p. 185
- Ct **Poderes de investigação.** Limite. CF/88, art. 58, § 3º. HC 79.244 p. 781
- Ct **Poderes de investigação.** Limite. Fato determinado. CF/88, art. 58, § 3º. MS 25.885-MC p. 181 – HC 87.214-MC p. 214
- Ct **Poderes de investigação.** Limite. Parâmetros de legalidade e finalidade. MS 25.908 p. 183
- Ct **Poderes de investigação.** Limite. Prisão: impossibilidade. HC 79.790-MC p. 188
- Ct **Poderes de investigação.** Limite: autoridade legislativa. Poder de legislar: relação. HC 71.039 p. 672
- Ct **Poderes de investigação.** Sigilo fiscal, bancário e telefônico: quebra. Autorização judicial: desnecessidade. Princípio da reserva de jurisdição: inaplicabilidade. MS 23.652 p. 483
- Ct **Poderes de investigação.** Sigilo fiscal, bancário e telefônico: quebra. Fundamentação: necessidade. MS 23.466 p. 447 – MS 25.281-MC p. 138
- Ct **Poderes de investigação.** Sigilo fiscal, bancário, telefônico e telemático: quebra. Fundamentação exaustiva: desnecessidade. MS 24.749 p. 536
- Ct **Poderes de investigação.** Sigilo fiscal e bancário: quebra. Fundamentação suficiente. MS 23.843 p. 505
- Ct **Poderes de investigação.** Testemunha: determinação de comparecimento e aplicação de pena. Atribuição do Judiciário. Princípio da reserva de jurisdição. RHC 32.678 p. 652
- Ct Poderes especiais: desnecessidade. (...) **Intimação.** HC 87.214-MC p. 214
- Ct Postulado democrático. (...) **Inquérito parlamentar.** MS 24.831 p. 538
- Ct Prazo. (...) **Inquérito parlamentar.** HC 71.261 p. 732
- Ct Prazo: termo final. (...) **Inquérito parlamentar.** HC 71.231 p. 722
- PrCv Prejudicialidade. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.852-QO p. 525
- Ct Prerrogativa. (...) **Advogado.** HC 88.015-MC p. 222
- Ct Prerrogativa. (...) **Exercício da advocacia.** MS 24.118-MC p. 120
- Ct Prerrogativa profissional: não-violação. (...) **Intimação.** HC 71.231 p. 722
- Ct Presidente de CPI. (...) **Competência originária.** HC 71.261 p. 732
- PrCv Presidente de CPI extinta. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.709-AgR p. 494
- PrCv Presidente do Senado Federal. (...) **Mandado de segurança.** MS 24.831 p. 538

- Ct Prestação de esclarecimento. (...) **Intimação**. HC 87.214-MC p. 214
- Ct Presunção de regularidade e legitimidade dos atos. (...) **Inquérito parlamentar**. HC 80.427-MC p. 195
- Ct Presunção de violação: não-razoabilidade. (...) **Direito ao silêncio**. HC 88.163-MC p. 231
- PrCv Presunção “*juris tantum*”. (...) **Mandado de segurança**. MS 24.118-MC p. 120
- Ct Princípio da colegialidade. (...) **Quebra de sigilo**. MS 23.669-MC p. 98
- Ct Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. (...) **Competência originária**. MS 1.959 p. 307
- Ct Princípio da independência e harmonia dos Poderes. (...) **Publicidade dos atos**. MS 1.959 p. 307 – MS 25.832-MC p. 179
- Ct Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa. (...) **Magistrado**. HC 80.089 p. 817 – HC 80.539 p. 844 – HC 86.581 p. 886
- Ct Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa inócurre. (...) **Controle jurisdicional**. MS 23.452 p. 374 – MS 23.595-MC p. 93 – MS 25.617-MC p. 142
- Ct Princípio da independência e harmonia dos Poderes: ofensa inócurre. (...) **Magistrado**. HC 83.438-MC p. 200
- PrPn Princípio da razoabilidade. (...) **“Habeas corpus” preventivo**. HC 88.826 p. 238
- Ct Princípio da reserva de jurisdição. (...) **Busca e apreensão**. MS 23.454 p. 404 – MS 23.595-MC p. 93 – MS 23.642 p. 467
- Ct Princípio da reserva de jurisdição. (...) **Poderes de investigação**. MS 23.452 p. 374 – MS 23.455 p. 429 – MS 23.466 p. 447 – RHC 32.678 p. 652
- Ct Princípio da reserva de jurisdição: inaplicabilidade. (...) **Poderes de investigação**. MS 23.652 p. 483
- Ct Princípio da reserva de jurisdição: inaplicabilidade. (...) **Quebra de sigilo**. MS 23.452 p. 374
- Ct Princípio “*nemo tenetur se detegere*”. (...) **Direito ao silêncio**. HC 79.812 p. 810
- PrPn Prisão: ausência de indício. (...) **Habeas corpus**. HC 83.357 p. 855
- Ct Prisão: impossibilidade. (...) **Poderes de investigação**. HC 79.790-MC p. 188
- PrPn **Prisão preventiva**. Fundamentação insuficiente. Respeitabilidade de CPI. HC 85.646 p. 882
- Ct Privacidade: violação. (...) **Quebra de sigilo**. MS 25.686-MC p. 156
- Ct Processo penal em curso contra o investigado. (...) **Inquérito parlamentar**. MS 23.652 p. 483
- PrPn Prorrogação sucessiva. (...) **Interceptação telefônica**. HC 83.515 p. 857

- Ct Prorrogação sucessiva: possibilidade. (...) *Inquérito parlamentar*. HC 71.231 p. 722
- PrCv Proteção a direito de terceiro. (...) *Mandado de segurança*. MS 23.805-MC p. 105
- Ct *Publicidade dos atos*. Censura judicial: impossibilidade. Direito à informação. Princípio da independência e harmonia dos Poderes. MS 1.959 p. 307 – MS 25.832-MC p. 179

Q

- Ct *Quebra de sigilo*. Bancário. Direito à intimidade. Interesse público: necessidade. MS 23.669-MC p. 98
- Ct Quebra de sigilo. (...) *Decisão parlamentar*. MS 23.452 p. 374
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal, bancário e telefônico. Caráter excepcional. Fundamentação: necessidade. CF/88, art. 93, IX. MS 25.966-MC p. 186
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal, bancário e telefônico. Fundamentação: ausência. Substituição da decisão: possibilidade. MS 23.652 p. 483
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal, bancário e telefônico. Fundamentação: necessidade. MS 25.668 p. 638
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal, bancário e telefônico. Fundamentação: necessidade. Devassa indiscriminada: descabimento. Direito à intimidade. MS 25.668-MC p. 152
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal, bancário e telefônico. Fundamentação: necessidade. Princípio da reserva de jurisdição: inaplicabilidade. MS 23.452 p. 374
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal e bancário. Câmara Legislativa do Distrito Federal. ACO 796 p. 74
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal e bancário. Dados: divulgação em sítio eletrônico. Privacidade: violação. MS 25.686-MC p. 156
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal e bancário. Fundamentação em matéria jornalística: impossibilidade. MS 24.982-MC p. 131
- Ct *Quebra de sigilo*. Fiscal e bancário. Fundamentação: necessidade. Devassa indiscriminada: descabimento. Direito à intimidade. MS 23.851 p. 514
- Ct *Quebra de sigilo*. Fundamentação: necessidade. Limitação temporal: exigência. MS 25.812-MC p. 175
- Ct *Quebra de sigilo*. Fundamentação: necessidade. Requerimento de criação de CPI ou sessão pública. Motivação e motivo determinante: distinção. MS 23.466-AgR p. 80
- Ct *Quebra de sigilo*. Maioria absoluta: necessidade. Princípio da colegialidade. Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º. MS 23.669-MC p. 98
- Ct *Quorum*. Maioria absoluta. Formalidade essencial. MS 25.005 p. 634

R

- Ct Recebimento por advogado. (...) *Intimação*. HC 87.214-MC p. 214

- PrSTF **Reclamação.** Descabimento. Ato de CPI. Rcl 2.066-QO p. 338
- Ct Recusa: condução coercitiva. (...) **Testemunha.** HC 71.193 p. 705
- Ct Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 35, § 4º. (...) **Inquérito parlamentar.** ADI 1.635 p. 284
- Ct Regimento Interno do Senado Federal, art. 146, II. (...) **Magistrado.** HC 86.581 p. 886
- Ct Regimento Interno do Senado Federal, art. 146, “b”: ofensa. (...) **Magistrado.** HC 79.441 p. 791
- Ct Regimento Interno do Senado Federal, arts. 150 e 151. (...) **Relatório final.** MS 24.198 p. 124
- PrPn Relatório circunstanciado da polícia: suficiência. (...) **Interceptação telefônica.** HC 83.515 p. 857
- Ct **Relatório final.** Documento sigiloso. Envio ao Ministério Público: decisão da CPI. MS 23.970-MC p. 112
- Ct **Relatório final.** Envio ao Ministério Público: possibilidade. Ilegalidade ou abuso de poder: inoportunidade. Regimento Interno do Senado Federal, arts. 150 e 151. MS 24.198 p. 124
- PrPn Relatório final. (...) **Habeas corpus.** HC 79.171-AgR p. 777
- Ct Relatório final. (...) **Ministério Público.** MS 25.707 p. 157
- Ct **Relatório parcial.** Divulgação: possibilidade. MS 25.717-MC p. 159
- Ct Remissão a documento diverso. (...) **Decisão parlamentar.** MS 23.452 p. 374
- PrCv Requerimento de criação de CPI: arquivamento. (...) **Mandado de segurança.** MS 22.494 p. 344
- Ct Requerimento de criação de CPI ou sessão pública. (...) **Quebra de sigilo.** MS 23.466-AgR p. 80
- Ct Reserva: observância. (...) **Sigilo das informações.** MS 23.836-MC p. 107 – MS 25.686-MC p. 156 – MS 25.721-MC p. 164
- PrPn Respeitabilidade de CPI. (...) **Prisão preventiva.** HC 85.646 p. 882
- Ct Resposta a pergunta: limite. (...) **Investigado.** HC 80.868-MC p. 198
- Ct Resposta: recusa justificada. (...) **Pergunta.** HC 71.231 p. 722

S

- Ct Salvo-conduto: desnecessidade. (...) **Testemunha.** HC 88.182 p. 232
- Ct Senador. (...) **Imunidade parlamentar material.** HC 3.536 p. 341
- Ct Sigilo bancário: quebra. (...) **Competência originária.** ACO 730-QO p. 254
- Ct Sigilo bancário: quebra. (...) **CPI estadual.** ACO 730 p. 257
- Ct **Sigilo das informações.** Divulgação: limite. MS 23.452 p. 374 – MS 24.882-MC p. 126 – MS 25.717-MC p. 159
- Ct **Sigilo das informações.** Divulgação: limite. Acesso em geral: vedação. MS 25.750 p. 173

- Ct **Sigilo das informações.** Divulgação: limite. Cláusula de reserva. MS 25.720-MC p. 162
- Ct **Sigilo das informações.** Divulgação: limite. Destinatário certo. MS 24.882-MC p. 126
- Ct **Sigilo das informações.** Divulgação: limite. Destinatário certo. Reserva: observância. MS 25.686-MC p. 156 – MS 25.721-MC p. 164
- Ct **Sigilo das informações.** Divulgação: vedação. MS 23.880-MC p. 110
- Ct Sigilo das informações. (...) **Documento.** MS 25.081 p. 134
- Ct **Sigilo das informações.** Limite. Dados: fornecimento ao investigado. Reserva: observância. Devido processo legal, contraditório e ampla defesa. MS 23.836-MC p. 107
- PrCv Sigilo fiscal, bancário e telefônico: quebra. (...) **Mandado de segurança preventivo.** MS 25.635 p. 149
- Ct Sigilo fiscal, bancário e telefônico: quebra. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.466 p. 447 – MS 23.652 p. 483 – MS 25.281-MC p. 138
- Ct Sigilo fiscal, bancário, telefônico e telemático: quebra. (...) **Poderes de investigação.** MS 24.749 p. 536
- Ct Sigilo fiscal e bancário: quebra. (...) **Poderes de investigação.** MS 23.843 p. 505
- Ct Sigilo profissional. (...) **Busca e apreensão.** MS 23.444-diligência p. 77
- Ct Sigilo profissional. (...) **Testemunha.** Pet 3.550 p. 75 – HC 86.429 p. 212
- Ct Sigilo profissional: limite. (...) **Testemunha.** HC 71.039 p. 672
- PrPn Sigilo telefônico: quebra. (...) **Habeas corpus.** HC 75.232 p. 747
- PrCv Substituição da autoridade coatora pelo juiz: impossibilidade. (...) **Mandado de segurança.** MS 23.709-AgR p. 494
- Ct Substituição da decisão: possibilidade. (...) **Quebra de sigilo.** MS 23.652 p. 483
- Ct Supremo Tribunal Federal – STF. (...) **Competência originária.** ACO 730-QO p. 254 – MS 1.959 p. 307 – MS 23.452 p. 374 – RHC 32.678 p. 652 – HC 71.261 p. 732

T

- Ct Terceiro estranho à CPI municipal. (...) **Testemunha.** RE 96.049 p. 891
- Ct **Testemunha.** Convocação para depor. Recusa: condução coercitiva. “Habeas corpus” preventivo: possibilidade. HC 71.193 p. 705
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Assinatura do termo de compromisso. Falso testemunho: não-configuração. Direito ao silêncio. HC 73.035 p. 736
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Assinatura do termo de compromisso: desobrigação. Direito ao silêncio. HC 88.015-MC p. 222
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Calar a verdade. Falso testemunho. HC 71.039 p. 672

- Ct **Testemunha.** Depoimento. Condição de investigado. Assinatura do termo de compromisso: desobrigação. Direito ao silêncio. HC 83.703 p. 879
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Condição de investigado. Direito ao silêncio. HC 87.971-MC p. 219
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Condição de investigado: não-comprovação. Direito ao silêncio: alegação a qualquer tempo. Salvo-conduto: desnecessidade. HC 88.182 p. 232
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Cônjuge do investigado. Comparecimento obrigatório. Assinatura do termo de compromisso: desobrigação. Pergunta: dever de resposta. CPP/41, arts. 206 e 208. HC 86.355-MC p. 210
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Deslocamento: impossibilidade. Inquirição na comarca de domicílio. CPP/41, art. 222. HC 87.230-MC p. 217
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Direito ao silêncio. HC 80.584 p. 850 – HC 83.622-MC p. 204
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Inquirição na comarca de domicílio. CPP/41, art. 222. HC 80.152-MC p. 192
- Ct **Testemunha.** Depoimento. Sigilo profissional: limite. HC 71.039 p. 672
- Ct **Testemunha.** Depoimento: desobrigação. Advogado da empresa investigada. Sigilo profissional. Pet 3.550 p. 75
- Ct **Testemunha.** Depoimento: desobrigação. Advogado da empresa investigada. Sigilo profissional. Lei n. 8.906/94, art. 7º, XIX. HC 86.429 p. 212
- Ct **Testemunha.** Depoimento: desobrigação. Terceiro estranho à CPI municipal. CPP/41, art. 218. Lei n. 1.579/52, art. 3º. RE 96.049 p. 891
- Ct Testemunha. (...) **Direito de petição.** MS 23.674-MC p. 102
- Ct Testemunha. (...) **Intimação.** HC 87.214-MC p. 214
- Ct Testemunha: determinação de comparecimento e aplicação de pena. (...) **Poderes de investigação.** RHC 32.678 p. 652
- Ct Testemunha, investigado, acusado ou advogado: proteção. (...) **Investigação parlamentar.** HC 88.163-MC p. 231
- PrPn Transcrição integral de conversa: desnecessidade. (...) **Interceptação telefônica.** HC 83.515 p. 857
- Ct Tratamento desumano: vedação. (...) **Investigação parlamentar.** MS 25.617-MC p. 142 – HC 88.163-MC p. 231
- Ct Tribunal de Contas estadual. (...) **Conselheiro.** MS 23.554 p. 465

U

- Ct Unilateralidade. (...) **Investigação parlamentar.** MS 25.617-MC p. 142

V

- Ct Voto proferido em CPI: divulgação. (...) **Imunidade parlamentar material.** Inq 1.955 p. 304

ÍNDICE NUMÉRICO

ACÓRDÃOS

| | | | |
|--------|-----------------|-------------------------------------|-----|
| 71 | (HD) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 69 |
| 681 | (Inq-QO) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 249 |
| 730 | (ACO-QO) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 254 |
| 730 | (ACO) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 257 |
| 773 | (SS) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 70 |
| 796 | (ACO) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 74 |
| 1.001 | (ADI) | Rel.: Min. Carlos Velloso..... | 279 |
| 1.635 | (ADI) | Rel.: Min. Mauricio Corrêa..... | 284 |
| 1.955 | (Inq) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 304 |
| 1.959 | (MS) | Rel.: Min. Luiz Gallotti..... | 307 |
| 2.066 | (Rcl-QO) | Rel.: Min. Sydney Sanches..... | 338 |
| 3.536 | (HC) | Rel.: Min. Oliveira Ribeiro..... | 341 |
| 3.550 | (Pet) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 75 |
| 22.494 | (MS) | Rel.: Min. Mauricio Corrêa..... | 344 |
| 23.444 | (MS-diligência) | Rel.: Min. Mauricio Corrêa..... | 77 |
| 23.446 | (MS) | Rel.: Min. Ilmar Galvão..... | 78 |
| 23.452 | (MS) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 374 |
| 23.454 | (MS) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 404 |
| 23.455 | (MS) | Rel.: Min. Néri da Silveira..... | 429 |
| 23.466 | (MS-AgR) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 80 |
| 23.466 | (MS) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 447 |
| 23.480 | (MS) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 459 |
| 23.554 | (MS) | Rel.: Min. Ilmar Galvão..... | 465 |
| 23.575 | (MS-MC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 82 |
| 23.576 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 88 |
| 23.595 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 93 |
| 23.642 | (MS) | Rel.: Min. Néri da Silveira..... | 467 |
| 23.652 | (MS) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 483 |
| 23.669 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 98 |
| 23.674 | (MS-MC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 102 |

| | | | |
|--------|-----------------|-------------------------------------|-----|
| 23.684 | (MS-MC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 104 |
| 23.709 | (MS-AgR) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 494 |
| 23.805 | (MS-MC) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 105 |
| 23.835 | (MS) | Rel.: Min. Néri da Silveira..... | 498 |
| 23.836 | (MS-MC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 107 |
| 23.843 | (MS) | Rel.: Min. Moreira Alves..... | 505 |
| 23.851 | (MS) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 514 |
| 23.852 | (MS-QO) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 525 |
| 23.880 | (MS-MC) | Rel.: Min. Carlos Velloso..... | 110 |
| 23.882 | (MS) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 527 |
| 23.954 | (MS-diligência) | Rel.: Min. Carlos Velloso..... | 111 |
| 23.957 | (MS) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 532 |
| 23.970 | (MS-MC) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 112 |
| 24.082 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 114 |
| 24.118 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 120 |
| 24.198 | (MS) | Rel.: Min. Néri da Silveira..... | 124 |
| 24.749 | (MS) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 536 |
| 24.831 | (MS) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 538 |
| 24.832 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 611 |
| 24.882 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 126 |
| 24.882 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 130 |
| 24.982 | (MS-MC) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 131 |
| 25.005 | (MS) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 634 |
| 25.081 | (MS) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 134 |
| 25.281 | (MS-MC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 138 |
| 25.508 | (MS-MC) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 139 |
| 25.617 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 142 |
| 25.635 | (MS) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 149 |
| 25.663 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 151 |
| 25.668 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 152 |
| 25.668 | (MS) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 638 |
| 25.686 | (MS-MC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 156 |
| 25.707 | (MS) | Rel.: Min. Gilmar Mendes..... | 157 |
| 25.717 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 159 |
| 25.720 | (MS-MC) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 162 |
| 25.721 | (MS-MC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 164 |
| 25.725 | (MS) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 169 |
| 25.733 | (MS) | Rel.: Min. Carlos Britto..... | 170 |
| 25.750 | (MS) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 173 |
| 25.812 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 175 |
| 25.832 | (MS-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 179 |
| 25.885 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 181 |
| 25.908 | (MS) | Rel.: Min. Eros Grau..... | 183 |
| 25.923 | (MS-MC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 185 |
| 25.966 | (MS-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 186 |
| 32.678 | (RHC) | Rel.: Min. Mário Guimarães..... | 652 |
| 71.039 | (HC) | Rel.: Min. Paulo Brossard..... | 672 |

| | | | |
|---------|---------------|--|-----|
| 71.193 | (HC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 705 |
| 71.231 | (HC) | Rel.: Min. Carlos Velloso..... | 722 |
| 71.261 | (HC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 732 |
| 73.035 | (HC) | Rel.: Min. Carlos Velloso..... | 736 |
| 75.232 | (HC) | Rel. p/ o ac.: Min. Maurício Corrêa..... | 747 |
| 79.171 | (HC-AgR) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 777 |
| 79.244 | (HC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 781 |
| 79.441 | (HC) | Rel.: Min. Octavio Gallotti..... | 791 |
| 79.790 | (HC-MC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 188 |
| 79.812 | (HC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 810 |
| 80.089 | (HC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 817 |
| 80.152 | (HC-MC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 192 |
| 80.153 | (HC-MC) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 194 |
| 80.240 | (HC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 820 |
| 80.420 | (HC) | Rel. p/ o ac.: Min. Ellen Gracie..... | 827 |
| 80.420 | (HC-extensão) | Rel.: Min. Ellen Gracie..... | 842 |
| 80.427 | (HC-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 195 |
| 80.539 | (HC) | Rel.: Min. Maurício Corrêa..... | 844 |
| 80.584 | (HC) | Rel.: Min. Néri da Silveira..... | 850 |
| 80.853 | (HC-MC) | Rel.: Min. Néri da Silveira..... | 197 |
| 80.868 | (HC-MC) | Rel.: Min. Sepúlve da Pertence..... | 198 |
| 83.357 | (HC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 855 |
| 83.438 | (HC-MC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 200 |
| 83.515 | (HC) | Rel.: Min. Nelson Jobim..... | 857 |
| 83.622 | (HC-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 204 |
| 83.703 | (HC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 879 |
| 84.214 | (HC-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 208 |
| 85.646 | (HC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 882 |
| 86.355 | (HC-MC) | Rel.: Min. Carlos Velloso..... | 210 |
| 86.429 | (HC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 212 |
| 86.431 | (HC-MC) | Rel.: Min. Carlos Britto..... | 213 |
| 86.581 | (HC) | Rel.: Min. Ellen Gracie..... | 886 |
| 87.214 | (HC-MC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 214 |
| 87.230 | (HC-MC) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 217 |
| 87.971 | (HC-MC) | Rel.: Min. Gilmar Mendes..... | 219 |
| 88.015 | (HC-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 222 |
| 88.163 | (HC-MC) | Rel.: Min. Carlos Britto..... | 231 |
| 88.182 | (HC) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 232 |
| 88.189 | (HC-MC) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 234 |
| 88.680 | (HC-MC) | Rel.: Min. Joaquim Barbosa..... | 235 |
| 88.703 | (HC-MC) | Rel.: Min. Cezar Peluso..... | 236 |
| 88.826 | (HC) | Rel.: Min. Marco Aurélio..... | 238 |
| 96.049 | (RE) | Rel.: Min. Oscar Corrêa..... | 891 |
| 473.092 | (AI) | Rel.: Min. Celso de Mello..... | 240 |

