

16/09/99

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
IMPETRANTE: LUIZ CARLOS BARRETTI JÚNIOR
ADVOGADOS: MANOEL MESSIAS PEIXINHO E OUTROS
IMPETRADO: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

E M E N T A: 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 consequência, 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.



0



u. u. u. u.

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 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).

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,



MS 23.452-1 RJ

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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e da notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **deferir** o mandado de segurança.

Brasília, 16 de setembro de 1999.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR

16/09/99

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
IMPETRANTE: LUIZ CARLOS BARRETTI JÚNIOR
ADVOGADOS: MANOEL MESSIAS PEIXINHO E OUTROS
IMPETRADO: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): 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 (fls. 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 nº 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 nº 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 (fls. 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 (fls. 89/95).

Mantida por Vossa Excelência a decisão anteriormente proferida no sentido do deferimento da medida liminar (fls. 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) (fls. 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.

V O T O

O SENHOR 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 nº 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**

MS 23.452-1 RJ

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 consequência, 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").

Esse entendimento tem prevalecido, 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 consequências 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 congressional.

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, 6ª 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 **ênfatizam**, 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, 4ª 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 consequência, 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**

MS 23.452-1 RJ

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** 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



MS 23.452-1 RJ

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 lícito 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



MS 23.452-1 RJ

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



MS 23.452-1 RJ

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 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).

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 02/08/99) - 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 revistam **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", 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 nº 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 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,

amplos 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 consequência, 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 "**disclosure**" 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 nº 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 nº 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 expendido 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 CPIs, 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 nº 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 nº 1.579, de 18.03.1952, 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, **expende** 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."



MS 23.452-1 RJ

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 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, 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) **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 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.

MS 23.452-1 RJ

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", págs. 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. 7°, 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 (**fls. 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 **írritas 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 nº 81/99, "com fundamento na exposição de motivos presente no relatório de viagem da assessoria técnica desta CPI, em 14.05.99..." (fls. 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, **revelem** 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 omisso 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 revistam 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 juízes, **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 juízes." (grifei)

Cumpre ressaltar, 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 nº 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 nº 81**, de 18/05/99, formulado pelo ilustre Relator daquele órgão de investigação legislativa, ordenou, **contra o ora impetrante**, as medidas restritivas de direitos nele indicadas (fls. 27/28).

É o meu voto.



16/09/1999

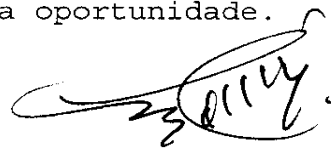
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIRO

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 C.P.I. O relatório de viagem não veio para os autos, de maneira que não se sabe por que razão foi deferida pela C.P.I. a providência requerida.

Quanto ao problema de reserva de jurisdição, também me reservo para examiná-lo noutra oportunidade.



16/09/1999

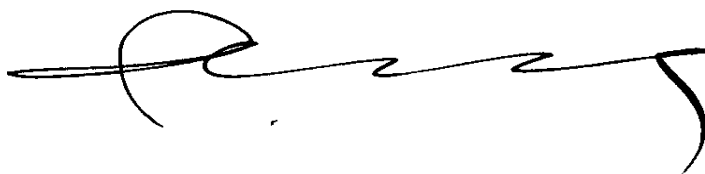
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIROVOTO

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 nº 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.



16/09/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIROV O T O

O SENHOR 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 apontei 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 nº 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 lícito direito de defesa.

É o meu voto.

16/09/1999

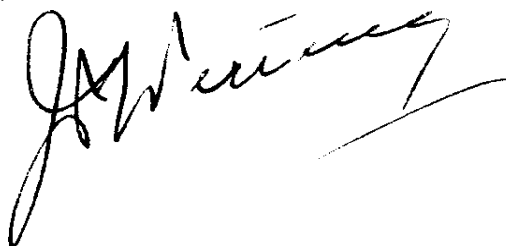
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIROV O T O

O SENHOR 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 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 inteceptação 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 circunspecção 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.

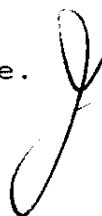
O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - Privilégio da reserva cliente/profissional.

O SENHOR 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.

CR/



16/09/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR 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.

Octavio Gallotti.

16/09/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 23.452-1 - RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR 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 nº 23.452, que atacou o mesmo Requerimento nº 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

J. Néri

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.

Cumpré, pois, à Corte apreciar, caso a caso, a aplicação, ou não, do referido princípio de reserva judicial.

J. Neri

16/09/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR 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.



16/09/1999

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1 RIO DE JANEIROV O T O

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 Constit.", Almendina, Coimbra, 1998, ps. 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 juízes, exclusivamente. É o que Canotilho denomina de "reserva constitucional de jurisdição." Assim, as buscas e apreensões domiciliares (C.F., art. 5º, XI), a quebra de sigilo das comunicações telefônicas (C.F., art. 5º, XII) e a prisão de qualquer pessoa, que não em flagrante delito (C.F., 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", "Rev. dos Tribunais", nº 26, pág. 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: C.F., 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. *mu mo*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.452-1
PROCED. : RIO DE JANEIRO
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
IMPTE. : LUIZ CARLOS BARRETTI JUNIOR
ADVDS. : MANOEL MESSIAS PEIXINHO E OUTROS
IMPDO. : 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. Plenário, 16.9.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores 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.

Luiz Tomimatsu
Luiz Tomimatsu
Coordenador