

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 16.02.2001
22/11/2000 EMENTÁRIO Nº 2 0 1 9 - 1

TRIBUNAL PLENO

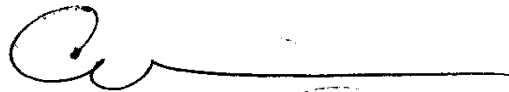

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.652-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
IMPETRANTE: JOSÉ ALEKSANDRO DA SILVA
ADVOGADOS: RUY ALBERTO DUARTE E OUTRO
IMPETRADO: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
(CPI DO NARCOTRÁFICO)

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO **ADEQUADAMENTE** FUNDAMENTADA - ATO PRATICADO EM SUBSTITUIÇÃO A ANTERIOR QUEBRA DE SIGILO QUE HAVIA SIDO DECRETADA SEM QUALQUER FUNDAMENTAÇÃO - POSSIBILIDADE - EXISTÊNCIA **SIMULTÂNEA** DE PROCEDIMENTOS PENAIS EM CURSO, INSTAURADOS CONTRA O IMPETRANTE - CIRCUNSTÂNCIA QUE **NÃO IMPEDE** A INSTAURAÇÃO DA PERTINENTE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR SOBRE FATOS **CONEXOS** AOS EVENTOS DELITUOSOS - **REFERÊNCIA** À SUPOSTA ATUAÇÃO DE **ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS** NO ESTADO DO ACRE, QUE SERIAM RESPONSÁVEIS PELA PRÁTICA DE ATOS CARACTERIZADORES DE UMA **TEMÍVEL MACRODELINQUÊNCIA** (TRÁFICO DE ENTORPECENTES, LAVAGEM DE DINHEIRO, FRAUDE, CORRUPÇÃO, ELIMINAÇÃO FÍSICA DE PESSOAS, ROUBO DE AUTOMÓVEIS, CAMINHÕES E CARGAS) - ALEGAÇÃO DO IMPETRANTE DE QUE **INEXISTIRIA** CONEXÃO ENTRE OS ILÍCITOS PENAIS E O OBJETO PRINCIPAL DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR - AFIRMAÇÃO **DESPROVIDA** DE LIQUIDEZ - MANDADO DE SEGURANÇA **INDEFERIDO**.

A QUEBRA **FUNDAMENTADA** DO SIGILO **INCLUI-SE** NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.

- A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa **pode** ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, **desde** que esse órgão estatal o faça mediante deliberação **adequadamente** fundamentada e na qual indique, com apoio em base empírica idônea, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. **Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).**


31 

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E QUEBRA DE SIGILO POR DETERMINAÇÃO DA CPI.

- O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - **não se estende** ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato **necessariamente** motivado, a **excepcional** ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas.

AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR.

- O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional **revestido** de autonomia e **dotado** de finalidade própria, circunstância esta que **permite** à Comissão legislativa - **sempre** respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, **ainda** que os atos investigatórios possam incidir, **eventualmente**, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que **guardem** conexão com o evento principal objeto da apuração congressional. Doutrina. Precedente: MS 23.639-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).

O PROCESSO MANDAMENTAL NÃO COMPORTE DILAÇÃO PROBATÓRIA.

- O processo de mandado de segurança qualifica-se como processo documental, em cujo âmbito **não se admite** dilação probatória, pois a **liquidez** dos fatos, para evidenciar-se de maneira incontestável, **exige** prova pré-constituída, circunstância essa que afasta a discussão de matéria fática fundada em simples conjecturas ou em meras suposições ou inferências.

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 das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **indeferir** o mandado de segurança.

Brasília, 22 de novembro de 2000.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR



22/11/2000

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.652-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
IMPETRANTE: JOSÉ ALEKSANDRO DA SILVA
ADVOGADOS: RUY ALBERTO DUARTE E OUTRO
IMPETRADO: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
(CPI DO NARCOTRÁFICO)

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de mandado de segurança, que, impetrado contra a CPI/Narcotráfico, tem por objetivo **neutralizar** os efeitos decorrentes da quebra do sigilo pertinente aos registros bancários, fiscais e telefônicos do autor do presente **writ** mandamental, **ordenando-se**, a esse órgão de investigação parlamentar, que **restitua** todas as informações por ele recebidas com fundamento no referido ato de quebra do sigilo, "para que sejam devolvidas aos seus lugares de origem, ou permaneçam lacradas nestes autos", **determinando-se**, ainda, ao órgão ora apontado como coator, **que se abstenha** de utilizar "qualquer desses dados em qualquer procedimento, inclusive relatórios ..."
(fls. 32/33).

A pretensão mandamental do ora impetrante **apoiar-se** nos seguintes fundamentos: (a) necessidade de neutralizar-se



MS 23.652-3 DF

comportamento alegadamente ilegítimo de CPI/Narcotráfico, que, ao revogar ato impugnado em anterior mandado de segurança, teria frustrado os efeitos positivos decorrentes de medidas liminares concedidas em favor do impetrante e de seu cônjuge, pois - segundo sustenta o autor desse writ constitucional - o órgão ora apontado como coator teria agido "com o ostensivo intuito de burlar a eficácia das decisões antes mencionadas" (fls. 3/9); (b) ilegalidade da motivação do ato ora questionado (quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal), por alegada ocorrência de desvio de função, eis que as razões subjacentes à medida impugnada nesta sede mandamental **não guardariam** pertinência com o fato determinado que legitimou a instauração da CPI/Narcotráfico (fls. 9/12); e (c) ausência de fundamentação que justificasse, de maneira adequada, a decretação da quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal, caracterizando, a quebra imotivada, um claro ato de ofensa ao princípio da proporcionalidade (fls. 12/30).

A CPI/Narcotráfico **deixou** de prestar as informações que lhe foram solicitadas (fls. 169 e 173).

O pedido de medida liminar foi por mim **indeferido**, por entender **inocorrente** a alegada existência de vício que afetaria a

2



deliberação da CPI/Narcotráfico, objeto de impugnação na presente sede mandamental (fls. 187).

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, ao opinar pelo **indeferimento** deste writ constitucional, assim sumariou e apreciou a presente impetração (fls. 189/193):

"Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por José Aleksandro da Silva, contra ato que determinou a quebra dos seus sigilos fiscal, bancário e telefônico, praticado pelos Excelentíssimos Senhores membros da Comissão Parlamentar de Inquérito criada por ato da Presidência da Câmara dos Deputados aos 13 de abril de 1999, destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico no Brasil, ora em processamento na Câmara Federal, indicando como autoridade coatora o Presidente daquela Comissão, Deputado Federal Magno Malta.

O impetrante, em síntese, argumenta que as comissões parlamentares de inquérito não têm poder para ordenar a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico; e que o ato ora atacado é nulo, mesmo admitindo a possibilidade de a referida CPI praticá-lo, pois não foi ele fundamentado, como determina o art. 93, inciso IX, da Carta Magna, que deve ser observado pelas comissões parlamentares de inquérito quando do exercício dos 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (art. 58, § 3º, da Constituição Federal).

O eminente Ministro Relator indeferiu o requerimento de medida liminar ao entender que 'ao contrário da situação exposta no MS 23.549-DF, de que fui Relator - e em cujo âmbito deferi pedido de medida liminar então formulado pelo ora impetrante -, parece-me, em juízo estritamente delibatório, que não se registraria, na presente causa, a alegada ocorrência de vício que afetaria a validade da deliberação tomada pela CPI/Narcotráfico, objeto de impugnação nesta sede



mandamental. Sendo assim, indefiro o pedido de medida liminar' (fls. 187).

A questão a ser enfrentada no mérito deste mandamus pode ser resumida na seguinte indagação: têm as comissões parlamentares de inquérito poderes para determinar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico sem a devida fundamentação? A resposta, parece-me, deve ser positiva.

Dessa forma, os sigilos fiscal, bancário e telefônico encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm 'poderes de investigação próprios das autoridade judiciais'.

O entendimento sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito acima exposto é também o adotado por LUIZ FLÁVIO GOMES e CÁSSIO JUVENAL FARIA, que escreveram:

'São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIS, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessária; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIS requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de

quaisquer outros dados, 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 de juiz' (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do 'jus libertatis', incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens e ou mesmo a proibição de se afastar do país' (apud Ministro CELSO DE MELLO, decisão liminar proferida nos autos do MS nº 23.452-RJ, DJ de 8/6/99).'

Nesse sentido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 16.9.99, concedeu a ordem no **Mandado de Segurança nº 23.452-1**, cujo relator foi o eminente Ministro CELSO DE MELLO, o qual restou assim ementado:

'COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, § 3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIOS, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM



FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.'

Importante notar, outrossim, que o poder de as comissões parlamentares de inquérito determinarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, como derivação dos 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais', não afasta a aplicação em relação às comissões da exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem 'todas as decisões, sob pena de nulidade'. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de 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, pois, que na hipótese ora examinada o ato que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico foi devidamente fundamentado conforme depreende-se do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico as fls. 106/108, restando assim atendidos, pela autoridade própria, todos os requisitos legais para que o impetrante tivesse a inviolabilidade de sua vida privada afastada.

Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela denegação do presente mandado de segurança." (grifei)

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de habeas corpus, sempre que - impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito - vierem estas a ser declaradas extintas, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final (MS 21.872-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.):

"MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO EXTINTA PELA CONCLUSÃO DOS SEUS TRABALHOS. PERDA DO OBJETO.

Declara-se prejudicado, em face da perda do objeto, o mandado de segurança impetrado contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito que veio a ser extinta pela conclusão dos seus trabalhos. Precedentes.

Mandado de segurança julgado prejudicado."
(MS 23.465-DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA)

"MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. EXTINÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de habeas corpus, sempre que - impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito - vierem estas a ser declaradas extintas, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. Precedentes."

(MS 23.491-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

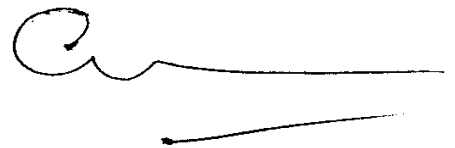


No caso, ainda não se verificou a aprovação final do relatório geral a ser apreciado pela CPI/Narcotráfico, razão pela qual **subsiste** íntegro o objeto da presente ação de mandado de segurança.

Passo, em conseqüência, a apreciar este writ constitucional.

Trata-se de mandado de segurança, que, impetrado contra a CPI/Narcotráfico, tem por objetivo **neutralizar** os efeitos decorrentes da quebra do sigilo pertinente aos registros bancários, fiscais e telefônicos do autor do presente writ mandamental, **ordenando-se**, a esse órgão de investigação parlamentar, que **restitua** todas as informações por ele recebidas com fundamento no referido ato de quebra do sigilo, "*para que sejam devolvidas aos seus lugares de origem, ou permaneçam lacradas nestes autos*", **determinando-se**, ainda, ao órgão ora apontado como coator, **que se abstenha** de utilizar "*qualquer desses dados em qualquer procedimento, inclusive relatórios ...*" (fls. 32/33).

O impetrante, **ao iniciar** a sua impugnação mandamental, **censura** o comportamento da CPI/Narcotráfico, **pelo fato** de esse órgão



de investigação parlamentar haver formalmente revogado deliberação anterior, objeto do **MS 23.549-DF**, de que fui Relator, na qual ordenara a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do autor da presente ação de mandado de segurança.

Alega-se que esse gesto da CPI/Narcotráfico teve o intuito ostensivo de burlar a eficácia da decisão, que, **naquele** processo mandamental, havia determinado a suspensão cautelar do ato de quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do ora impetrante.

Entendo que, na matéria em referência, **não** assiste razão ao autor do presente **writ** mandamental.

É que o ato da CPI/Narcotráfico, que importou em revogação de sua deliberação anteriormente impugnada em sede mandamental, **deveu-se** à circunstância de que o órgão de investigação parlamentar reconheceu, ante a ausência de qualquer fundamentação, a invalidade da quebra de sigilo determinada com relação ao ora impetrante.



Cabe registrar, neste ponto, que o órgão ora apontado como coator **comunicou** ao Supremo Tribunal Federal que **havia revogado**, formalmente, a deliberação impugnada no MS 23.549-DF, de que fui Relator, tornando sem efeito, desse modo, a resolução de que decorrera a decretação de quebra dos sigilos telefônico, fiscal e bancário do ora impetrante.

A **supressão**, por iniciativa da própria CPI/Narcotráfico, do ato questionado pela parte impetrante constituiu **fato superveniente**, revestido de caráter juridicamente relevante.

A **superveniência** daquele fato novo gerou a **prejudicialidade** da ação mandamental, motivo pelo qual **declarei** extinto o respectivo processo, **sem** julgamento do mérito, **cassando**, em conseqüência, por **não** mais se justificar, a medida liminar então deferida.

Vê-se, portanto, que, **longe** de pretender frustrar a ação judicial, comprometendo a eficácia das decisões emanadas desta Corte, a **CPI/Narcotráfico** - tendo presente a **necessidade de fundamentar** a decretação da quebra dos sigilos bancário, telefônico



e fiscal e considerando que descumprira essa obrigação quanto ao ora impetrante - optou pela via legítima da revogação e supressão do próprio ato então impugnado em sede mandamental, o que tornou possível, por razões de ordem estritamente formal, a extinção, sem julgamento de mérito, do processo de mandado de segurança, com apoio em fato superveniente e juridicamente relevante.

Entendo, portanto, ao contrário do que sustenta o ora impetrante, que a CPI/Narcotráfico não agiu, no ponto, com abuso de poder.

O inconformismo do ora impetrante resulta do fato de que ele, paradoxalmente, pretendia ver preservado o ato que acoimava de ilícito e arbitrário, e contra o qual se insurgira, por isso mesmo, em sede mandamental.

Na realidade, a CPI/Narcotráfico, precisamente por revelar a percepção de que o ato que anteriormente praticara não se mostrava juridicamente válido, por destituído de qualquer fundamentação, veio a revogá-lo, para, em seguida, praticar outro que se ajustasse, em tema de quebra dos sigilos bancário, telefônico



e fiscal, aos parâmetros fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O impetrante, de outro lado, buscando **invalidar** a **nova** decisão que decretou a quebra do sigilo de seus registros bancários, telefônicos e fiscais, **alega** que o fato determinado que justificou a instauração da CPI/Narcotráfico **não** se identifica e **nem** guarda conexão com as razões subjacentes ao ato questionado na presente sede mandamental.

Afirma-se, nesta ação de mandado de segurança, que o **alegado** desvio de recursos públicos pertencentes à Câmara Municipal de Rio Branco, capital do Estado do Acre, em que **estaria** envolvido o ora impetrante, **quando** membro daquela Casa legislativa, **não** teria qualquer relação com o objeto do inquérito parlamentar instaurado, pela Câmara dos Deputados, para investigar o narcotráfico e as suas ramificações no Brasil.

É por essa razão que o ora impetrante **sustenta** haver ocorrido "evidente desvio de finalidade da CPI no presente episódio", pois o órgão de investigação parlamentar, "fugindo de suas atribuições impostas pela Constituição Federal, pelo Regimento



Interno e pelo Ato de sua criação - o de investigar fato certo: o avanço da impunidade do narcotráfico - enveredou por trilha incerta" (fls. 11), especialmente porque o autor do presente writ mandamental "não possui nenhuma, mas nenhuma mesmo, ligação com o narcotráfico..." (fls. 11).

Também neste ponto, Senhor Presidente, entendo não assistir razão ao ora impetrante, pois os vários depoimentos colhidos pela CPI/Narcotráfico e os documentos por ela obtidos **demonstram** a existência, em nosso País, de uma vasta organização criminosa, responsável pela prática de atos caracterizadores de uma temível **macrodelinqüência**, disseminada por diversas unidades da Federação, **alcançando**, inclusive, o Estado do Acre, por muitos apontado como ponto de conexão do tráfico internacional de entorpecentes.

Essa poderosíssima organização criminosa, com ramificações em diversos setores sociais e domínios institucionais da vida nacional, infiltrou-se - **segundo** atestam informações obtidas pela CPI/Narcotráfico - no próprio aparelho de Estado, **tornando necessário investigar**, por isso mesmo, **todos aqueles**, que, suspeitos de ação criminosa, **possam** estar envolvidos, direta ou indiretamente,

MS 23.652-3 DF

com o tráfico de entorpecentes, com a lavagem de dinheiro obtido com esse comércio ilícito e com outros atos delituosos, como o desvio de verbas, a fraude, a corrupção, a ameaça, a eliminação física de pessoas em geral e o roubo de automóveis, caminhões e cargas.

Cabe referir, neste ponto, que a existência de procedimentos penais instaurados contra o ora impetrante, presentemente em curso perante o Supremo Tribunal Federal (Inq 1.566, Inq 1.567 e Inq 1.613), não tem, só por si, o condão de inibir a atividade investigatória da CPI, se esta, agindo nos estritos limites delineados pelo fato motivador de sua constituição, busca estabelecer eventual conexão entre os eventos delituosos referidos em tais inquéritos e a suposta participação do autor deste writ na alegada prática de atos relacionados ao narcotráfico, objeto específico do inquérito parlamentar instaurado no âmbito da Câmara dos Deputados.

Não se pode deixar de ter presente, neste ponto, na linha de decisão plenária proferida pelo Supremo Tribunal Federal (MS 23.639-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que o inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado



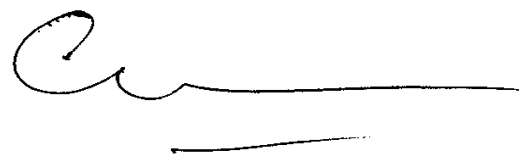
de finalidade própria, circunstância esta que **permite** à Comissão legislativa - **sempre respeitados** os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e **observados** os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, **ainda** que esta possa incidir, **eventualmente**, sobre **aspectos** referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que **guardem** conexão com o evento objeto da apuração congressual.

Esse tem sido o entendimento manifestado por eminentes autores (JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Comissões Parlamentares de Inquérito", in Revista Forense, vol. 151/9-22, 13; ALCINO PINTO FALCÃO, "Comissões Parlamentares de Inquérito - Seus Poderes Limitados - Relações com a Justiça - Testemunhas", in Revista Forense, vol. 185/397-399, item n. 4, v.g.):

"Em virtude da natureza da investigação parlamentar, nada impede, entre nós, que ela se realize paralelamente com o inquérito policial ou o processo judiciário."

(NELSON DE SOUZA SAMPAIO, "Do Inquérito Parlamentar", p. 45/46, 1964, Fundação Getúlio Vargas - grifei)

Impende **advertir**, no entanto - embora **não seja** o caso destes autos - que só **não** se revestiria de legitimidade



MS 23.652-3 DF

jurídico-constitucional o inquérito parlamentar que fosse instaurado com a **exclusiva** finalidade de apurar práticas delituosas **destituídas** de qualquer conexão com os fatos determinados que motivaram a realização da investigação legislativa por parte das Casas do Congresso Nacional.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 71.039-RJ, Rel. Min. PAULO BROSSARD, deixou claramente delineados os **limites constitucionais** da competência e da ação investigatória da Comissão Parlamentar de Inquérito, **ênfatizando** que esse órgão do Poder Legislativo "**Não se destina a apurar crimes nem a puni-los**" (RDA 199/205, 206), **pois**, em nosso sistema jurídico, as atribuições de Polícia Judiciária e o exercício do poder de punir em matéria criminal **pertencem**, respectivamente, aos Poderes Executivo e Judiciário.

Daí o magistério doutrinário que **também** assinala **não se** revelar possível a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, quando organizada com o objetivo **único** de investigar ilícitos penais, **exceto** se a indagação probatória sobre os atos delituosos tornar-se **indispensável**, como no caso, ao esclarecimento e à apuração dos **fatos determinados** que motivaram a instauração do



inquérito parlamentar (JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, "Comissões Parlamentares de Inquérito", p. 34-35, 1999, Ícone; JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Comissões Parlamentares de Inquérito", in Revista Forense, vol. 151/9-22, 12-13; ROGÉRIO LAURIA TUCCI, "Comissão Parlamentar de Inquérito (Atuação - Competência - Caráter investigatório)", in Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 6/171-185, 180; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", vol. 2/80, item n. 315, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos).

Mostra-se pertinente relembrar, neste ponto, a lição autorizada de CELSO RIBEIRO BASTOS ("Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo I/276, 1995, Saraiva), que, em precisa análise dessa questão, expende as seguintes considerações:

"(...) não se pode descartar a possibilidade de, no curso das investigações, surgirem elementos comprometedores da idoneidade de determinadas pessoas físicas ou jurídicas. Contudo, a investigação da responsabilidade dessas pessoas está fora da competência da CPI. Os eventuais ilícitos existentes só são relevantes na medida em que possam colaborar para a evidenciação de algum fato sobre o qual quer-se emitir algum juízo de valor para possibilitar exatamente a formulação de diretrizes políticas que orientem a atuação do Legislativo e do Poder Público em geral. Portanto, o direito de perquirir esbarra tanto no direito à intimidade, que é um direito fundamental, como nos direitos fundamentais em geral. A ação fiscalizatória das CPIs tem que ser exercida com observância dos direitos fundamentais. Submeter pessoas

ou entes às atividades destes órgãos que funcionam inquisitorialmente seria regredir para uma fase anterior à do estado de direito." (grifei)

A investigação parlamentar sobre o ora impetrante, no entanto, justifica-se, plenamente, em face da conexão que existiria entre o objeto do inquérito promovido pela CPI/Narcotráfico e o alegado envolvimento do autor do writ mandamental em supostas práticas delituosas objeto dos Inquéritos ora em curso perante o Supremo Tribunal Federal.

O que não se pode pretender em sede mandamental, no entanto, é promover discussão, nos termos em que suscitada pelo ora impetrante, de que inexistiria qualquer conexão entre as alegadas práticas delituosas que lhe foram atribuídas (Inq 1.566, Inq 1.567 e Inq 1.613) e o objeto principal do inquérito parlamentar conduzido pela CPI/Narcotráfico.

Embora desnecessário, não custa enfatizar - considerados os argumentos expostos pelo ora impetrante - que o processo de mandado de segurança qualifica-se como processo documental, em cujo âmbito não se admite dilação probatória, pois a liquidez dos fatos, para evidenciar-se de maneira incontestável,



exige prova pré-constituída, circunstância essa que afasta a discussão de matéria fática fundada em simples conjecturas ou em meras suposições ou inferências.

O ora impetrante, de outro lado, **alegando** ofensa ao princípio da proporcionalidade, **busca** invalidar o ato ora impugnado, **sustentando** que a deliberação da CPI/Narcotráfico - que decretou a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal - mostra-se **arbitrária** e **destituída** de fundamentação pertinente, o que constituiria causa geradora de sua absoluta nulidade.

Entendo, uma vez mais, Senhor Presidente, que o impetrante **não tem razão** na objeção que ora deduz contra a quebra do sigilo de seus registros bancários, fiscais e telefônicos.

A **leitura** das peças existentes neste processo mandamental evidencia que se revestem de idoneidade os fundamentos, que, veiculados nos debates travados no âmbito da CPI/Narcotráfico, **põem** em evidência a **necessidade** de **romper o sigilo** dos registros bancários, telefônicos e fiscais do ora impetrante, a quem se atribuiu - **bem ou mal** - o **suposto** envolvimento em práticas delituosas graves, **aleadamente** associadas à atuação de grupos



criminosos organizados no Estado do Acre, em **aparente** conexão - **passível**, por isso mesmo, de ampla investigação - **com operações ilícitas** desenvolvidas no contexto fático em apuração pelo inquérito parlamentar.

Destacou-se, na própria audiência pública realizada pela CPI/Narcotráfico, em 22/2/2000, na qual se deliberou a quebra do sigilo ora questionado, que o impetrante **seria** o autor intelectual de "*três tramas para matar o Governador Jorge Viana ...*" (fls. 49), cuja atuação local, no combate ao narcotráfico, é notoriamente conhecida, **enfatizando-se**, ainda, que - não obstante a prisão do ex-Deputado Hildebrando Paschoal, de quem o **hoje** Deputado José Aleksandro da Silva foi suplente - **há necessidade** de resolver-se a **gravíssima** questão gerada pela suposta existência de um braço do crime organizado no Estado do Acre (fls. 48 v.).

Na realidade, Senhor Presidente, a **motivação**, que, identificada nas **diversas** intervenções verbais dos membros da CPI/Narcotráfico, registradas, em momentos sucessivos, na audiência pública em que se decidiu, **com base em tal fundamentação**, ordenar a quebra do sigilo ora impugnada nesta sede mandamental, **apóia-se** em circunstâncias por mim ressaltadas em passagem anterior deste voto.



Além do **suposto** envolvimento do ora impetrante em plano destinado a matar o Governador Jorge Viana, que tem desenvolvido esforços intensos contra o narcotráfico no Estado do Acre - denúncia essa que foi feita pelo Senador Tião Viana perante a CPI/Narcotráfico (fls. 49) -, **cabe enfatizar**, como já assinalado em **passagem anterior** deste voto, que os **vários** depoimentos colhidos pela CPI/Narcotráfico e os documentos por ela obtidos **demonstram** a existência, em nosso País, de uma vasta organização criminosa, responsável pela prática de atos caracterizadores de uma **temível macroadelinquência**, disseminada por diversas unidades da Federação, **alcançando**, inclusive, como **precedentemente** pude observar, o Estado do Acre, por muitos apontado como ponto de conexão do tráfico internacional de entorpecentes.


Essa **organização criminosa**, com ramificações em diversos setores sociais e político-institucionais da vida nacional, **ter-se-ia** infiltrado - consoante registram informações prestadas à CPI/Narcotráfico - no próprio aparelho estatal, circunstância essa que torna efetivamente **necessário** investigar aqueles que **possam** estar envolvidos, direta ou indiretamente, com o tráfico de entorpecentes, com a lavagem de dinheiro obtido com esse comércio



ilícito e com outros atos delituosos, como o desvio de verbas, a fraude, a corrupção, a ameaça, a eliminação física de pessoas em geral e o roubo de automóveis, caminhões e cargas.

Essas razões, associadas ao **alegado** envolvimento do ora impetrante **com** atos de improbidade administrativa, **com** a prática de fraude, **com** o desvio de recursos públicos e **com** a **suposta** determinação para matar o ex-Secretário de Finanças de Rio Branco/AC, Valterlúcio Bessa Campelo (fls. 106 v.) - atividades essas que, eventualmente, **poderiam** ter conexão com a organização criminosa responsável por operações de narcotráfico no Estado do Acre -, **levaram** o órgão ora apontado como coator, que a reputou necessária e essencial ao esclarecimento dos fatos, a ordenar a efetivação dessa medida extraordinária.

Sabemos, Senhor Presidente, que **assiste** à Comissão Parlamentar de Inquérito **competência** para decretar, **ex propria auctoritate**, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico das pessoas sujeitas a investigação legislativa promovida por qualquer das Casas do Congresso Nacional.



Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois esta Corte, a partir do julgamento plenário do MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, firmou orientação no sentido de reconhecer que a quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito:

"- O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

- As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos

MS 23.652-3 DF

pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal."

(MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Na realidade, o princípio constitucional da reserva de jurisdição - tal como salientei em meu voto, no julgamento do MS 23.452-RJ - incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI).

Vê-se, desse modo, que o postulado em causa não se estende ao tema da quebra dos dados sigilosos, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar - sempre em ato necessariamente motivado - a ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas.

O exame do requerimento de decretação da quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do ora impetrante evidencia que esse ato - por achar-se adequadamente fundamentado - ajusta-se,



satisfatoriamente, à exigência básica formulada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Vê-se, portanto, da clara fundamentação subjacente à deliberação ora impugnada, que a CPI/Narcotráfico **motivou** o ato viabilizador da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do impetrante, **indicando a necessidade da medida** ora questionada nesta sede mandamental, **expondo** - presente o contexto narrado no requerimento de quebra de sigilo - as razões justificadoras da providência adotada contra o ora impetrante.

Finalmente, a parte ora impetrante pretende **que se vede**, à CPI/Narcotráfico, a divulgação, por esta, dos dados sigilosos que lhe tenham sido eventualmente transmitidos.

Cabe referir aqui, uma vez mais, o julgamento plenário do MS 23.452-RJ, de que fui Relator, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal, a propósito da questão pertinente à **preservação dos registros sigilosos**, claramente **delineou** os limites a que se acha sujeito **qualquer** órgão de investigação parlamentar constituído no âmbito das Casas do Congresso Nacional:

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

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

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

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

(MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Não vejo, contudo, como determinar à CPI/Narcotráfico, que se abstenha de divulgar dados ou registros sigilosos, pois **não** posso presumir que um órgão estatal vá **transgredir** as leis da República, **notadamente** em face da circunstância de que a atividade



MS 23.652-3 DF

estatal reveste-se da presunção *juris tantum* de legitimidade e de fidelidade ao ordenamento positivo.

Situações anômalas, inferidas de **suposta** infringência das normas legais, **não podem** ser imputadas, **por simples presunção**, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no âmbito das Casas do Congresso Nacional, **especialmente** se o impetrante - sem qualquer suporte probatório idôneo - **não é capaz de demonstrar** que o órgão ora apontado como coator vá divulgar, sem justa causa, o conteúdo das informações sigilosas a que **legitimamente** teve acesso.

Em **suma**: tendo em vista as razões expostas, e considerando, ainda, o **parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **indefiro** este pedido de mandado de segurança.

É o meu voto.

/njn.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.652-3

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

IMPTE. : JOSÉ ALEKSANDRO DA SILVA


ADVDS. : RUY ALBERTO DUARTE E OUTRO

IMPDO. : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI DO
NARCOTRÁFICO)

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o mandado de segurança. Votou o Presidente. Plenário, 22.11.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador