

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.480-6 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

IMPETRANTES: SÉRGIO LUIZ DE BRAGANÇA E OUTRA

ADVOGADOS: RENATO NEVES TONINI E OUTROS

IMPETRADA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL
(SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL)

Comissão Parlamentar de Inquérito: MS contra decisão de CPI que decretou a indisponibilidade de bens e a quebra de sigilos do impetrante: procedência, no mérito, dos fundamentos da impetração, que, no entanto, se deixa de proclamar, dado que o encerramento dos trabalhos da CPI prejudicou o pedido de segurança.

1. Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução - a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, § 3º - mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la.

2. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, susceptível de ser objeto de decreto de CPI - porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdição que resguarda outras garantias constitucionais -, há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciárias da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República.

3. Sustados, pela concessão liminar, os efeitos da decisão questionada da CPI, a dissolução desta prejudica o pedido de mandado de segurança.

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 do julgamento e das notas taquigráficas, por




unanimidade de votos, em declarar prejudicado o mandado de segurança, por perda de objeto.

Brasília, 4 de maio de 2000.

MARCO AURÉLIO -

PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE -

RELATOR

ibc/

04/05/2000

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.480-6 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
IMPETRANTES: SÉRGIO LUIZ DE BRAGANÇA E OUTRA
ADVOGADOS: RENATO NEVES TONINI E OUTROS
IMPETRADA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL
(SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL)

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Esta a decisão que deferiu a liminar (f. 45):

"Sérgio Luiz de Bragança e Macrométrica Assessoria Financeira S/C Ltda impetram segurança com pedido liminar contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional, criado no Senado Federal à vista do Requerimento 127/99-SF, que em 29.4.99, na sua 6ª reunião, decretou "a transferência" à CPI "dos sigilos bancário fiscal e telefônico" dos impetrantes, entre outras pessoas físicas e jurídicas, bem como a indisponibilidade dos seus bens.

Seja pela identidade do objeto, seja pela parença dos fundamentos, a presente impetração é por tudo assimilável à do MS 23.466, requerido por Francisco Lafaiete de Pádua Lopes.

Portanto, tal como no precedente, também neste caso defiro a liminar para que a autoridade coatora - Sua Excelência, o Presidente da CPI - até a decisão definitiva do mandado de segurança, suste, de imediato, com relação aos impetrantes, os efeitos do ato questionado - ou seja, a mencionada decisão de "transferência de sigilos" e "indisponibilidade de bens", tomada na 6ª sessão da Comissão, em 26.4.99 -, suspendendo aqueles das requisições já expedidas e abstendo-se de expedir outras, assim como preserve o sigilo dos dados até aqui obtidos: reporto-me aos



fundamentos da decisão liminar no MS 23.466, assim como aos da que hoje a reafirmou, das quais se juntarão cópias.

Comunique-se, solicitando-se informações."

Requerida a revogação da liminar, sobre o pedido determinei se ouvisse o impetrante, em autos apartados.

As informações solicitadas ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito não foram prestadas (f. 76).

Opinou o em. Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro pelo deferimento da ordem.

Depois de resumir o caso, acentuou Sua Excelência:

"Conferiu a Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito criadas, conjunta ou separadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal os "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (§ 3º do art. 58). Pelos termos do texto constitucional - e sobre isso não discordam os doutrinadores -, os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são amplos, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigências para o seu exercício.

Quanto aos limites dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que devem ser buscados na própria Constituição Federal, já que por ela mesma são conferidos aqueles poderes, os juristas preocupados com o tema identificam dois. O primeiro fundamenta-se no que a doutrina convencionou denominar "princípio da reserva de jurisdição". O segundo leva em consideração a natureza dos próprios poderes conferidos, qual seja, a de investigação.

Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição

J

Federal atribui com exclusividade aos órgão jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação. Sobre o assunto discorreu com a costumeira precisão o eminente Ministro CELSO DE MELLO nos autos do MS nº 23.452-RJ:

"O postulado da reserva constitucional de jurisdição consoante assinala a doutrina (J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional e Teoria da Constituição", p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) - importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais".

Isso significa - considerada a cláusula de primazia judiciária que encontra fundamento no próprio texto da Constituição - que esta exige, para a legítima efetivação de determinados atos, notadamente daqueles que impliquem restrição a direitos, que sejam eles ordenados apenas por magistrados" (DJ de 8/6/99 - grifos do original).

Resulta desse princípio que as comissões parlamentares de inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, porquanto "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial" (art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal). Também lhes é vedado determinar a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, pois tal sigilo somente pode ser afastado "por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou



instrução processual penal" (art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

Contudo, os sigilos fiscal e bancário, bem como o sigilo dos registros ligações telefônicas já realizadas, não estão compreendidos no âmbito do princípio da reserva constitucional de jurisdição, uma vez que encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente, como o fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada. Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais".

No tocante ao segundo limite imposto aos poderes das comissões parlamentares de inquérito, a Constituição Federal estabeleceu textualmente que ditos poderes são os de investigação próprios dos órgãos jurisdicionais. Significa dizer que os demais poderes inerentes aos magistrados não foram conferidos às ditas comissões, entre eles o poder geral de cautela, que fundamenta a prática de atos pelos juízes visando a assegurar o cumprimento de futura decisão judicial, ou a efetiva aplicação da lei, ou a conservação de bens, direitos, documentos etc.

Percebe-se, pois, diante dessa última limitação, que não têm as comissões parlamentares de inquérito o poder de determinar, entre outras coisas, a indisponibilidade de bens, a proibição de afastamento de pessoas do país ou a decretação de prisão preventiva.

E o entendimento até aqui traçado sobre a extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista as duas espécies de limite apontadas, também é o adotado por Luiz FLÁVIO GOMES e CÁSSIO JUVENAL FARIA, que escreveram:

"São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem

necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

O fundamental, nesse âmbito, é:

(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da 'reserva jurisdicional constitucional', isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juizes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);

(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

(c) não confundir 'poderes de investigação do juiz' (CF, art. 58, § 3) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do 'jus

libertatis', incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país" (*apud* Ministro CELSO DE MELLO, decisão liminar proferida nos autos do MS n° 23.452-RJ, DJ de 8/6/99).

No caso dos autos, insurge-se o impetrante contra o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro que determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, assim como a indisponibilidade dos bens do impetrante. Como dito linhas atrás, o poder de determinar o afastamento dos citados sigilos está, em tese, compreendido nos poderes de investigação conferidos pelo texto constitucional às comissões parlamentares de inquérito. Entretanto, o poder de tornar indisponíveis os bens das pessoas não foi dado pela Constituição Federal às comissões parlamentares de inquérito, razão porque, de fato, quanto a essa última determinação, o ato atacado neste *mandamus* se afigura ilegal e abusivo.

Nesse sentido, sob o entendimento de que as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos, e, portanto, não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, como a indisponibilidade de bens, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juízes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 18.8.99, por unanimidade, concedeu a ordem no Mandado de Segurança n° 23.446-DF, cujo relator foi o eminente Ministro ILMAR GALVÃO (decisão publicado no DJ de 25.8.99).

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

Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juizes o dever de fundamentarem "todas as decisões, sob pena de nulidade". Parece-me evidente que o



texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos 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 ordenou a indisponibilidade de bens, não foi fundamentado. A Comissão Parlamentar de Inquérito apenas cingiu-se a ordenar aquelas medidas, não as motivando em nenhum momento.

Por outro lado, não se pode admitir, como pretende a autoridade impetrada, que a fundamentação do ato impugnado no presente mandado de segurança sejam as investigações, os depoimentos e os documentos colhidos pela comissão parlamentar de inquérito. Como ato restritivo de direito individual garantido constitucionalmente à pessoa, fundado em poder de investigação de órgão jurisdicional, necessário era que tivesse sido motivado em razões relevantes a sua prática. Seria necessária a existência de "**probable cause**", para invocar a doutrina equivalente no Direito Constitucional Comparado e na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Se assim não o fez a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro, o ato aqui atacado é nulo, por imperativo constitucional (art. 93, inciso IX)"

O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, chancelou o entendimento de que a comissão parlamentar de inquérito, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (MS nº 23.452-1, Rel. Min. CELSO DE MELLO)."

Fiz juntar aos autos o Ofício de 14.02.2000, do Senhor Presidente do Congresso Nacional, em resposta a pedido de informações que enderecei a Sua Excelência no HC 79.244, do seguinte teor (f. 89):



Em resposta ao Ofício n° 96/R, datado de 10 de fevereiro do corrente ano, informo a V. Exa. que os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada, no Senado Federal, pelo Requerimento n° 127, de 1999, "destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional", foram concluídos no dia 25 de novembro de 1999, e que o Relatório Final foi publicado no Diário do Senado Federal, Suplemento ao n° 201, em 15 de dezembro de 1999, em anexo."

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Reporto-me ao voto que hoje proferi no MS 23.466, em tudo assimilável ao presente, no qual, depois expor as razões pelas quais entendia procedente a impetração, julguei prejudicado o pedido, nestes termos:

"Por força da liminar, ficaram de logo sustadas as questionadas requisições de dados sigilosos, e ainda assegurada, sob a responsabilidade da presidência da Comissão, a preservação do sigilo das informações até então obtidas.

Por outro lado, com a dissolução da CPI, os efeitos do decreto de indisponibilidade dos bens do impetrante - já suspensos pela decisão liminar - se extinguíram definitivamente.

Em caso similar - no qual se discutia a licitude da busca domiciliar de documentos - ordenada por CPI - o Tribunal declarou prejudicado o mandado de segurança pela dissolução do órgão parlamentar temporário (MS 21.872, 18.9.95, Néri da Silveira).

Assim também me parece no caso.

Claro, se persistir alguma ameaça ou lesão a direito do requerente, a questão há de ser solvida nas vias adequadas.

Julgo prejudicado o pedido: é o meu voto."

Sendo idêntica a situação nestes autos, como no precedente, julgo prejudicado o pedido por perda de objeto: é o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.480-6

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

IMPTES. : SÉRGIO LUIZ DE BRAGANÇA E OUTRA


ADVDS. : RENATO NEVES TONINI E OUTROS

IMPDA. : COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL
(SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL)

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, declarou prejudicado o mandado de segurança, por perda de objeto. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Nelson Jobim, Sydney Sanches e Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Plenário, 04.5.2000.

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
Coordenador