

## A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, A BUSCA E A APREENSÃO E OUTROS PODERES INVESTIGATÓRIOS<sup>1</sup>

As deliberações das Comissões Parlamentares de Inquérito, a exemplo das decisões judiciais, têm de ser devidamente fundamentadas para que tenham eficácia jurídica. Com esse entendimento, baseado em precedentes do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Celso de Mello concedeu liminar no Mandado de Segurança nº. 33663, para suspender a busca e apreensão de documentos e computadores nos escritórios das empresas do Grupo Schahin, aprovada pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras no Requerimento nº. 849/2015.

Segundo o relator, a justificação exposta no requerimento não atende às exigências estabelecidas pela jurisprudência da Suprema Corte, *“pois sequer indica um fato concreto que pudesse qualificar-se como causa provável apta a legitimar a medida excepcional da busca e apreensão, ainda que de caráter não domiciliar”*. O Ministro citou como precedente a decisão proferida pelo Plenário no Mandado de Segurança nº. 23452, segundo a qual *“nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal”*.

De acordo com o relator, o Supremo tem advertido que as Comissões só estarão legitimadas a determinar medidas de busca e apreensão (e, assim mesmo, apenas as de caráter não domiciliar) se houver justificativa com suporte

---

<sup>1</sup> Rômulo de Andrade Moreira é Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador - UNIFACS, na graduação e na pós-graduação (Especialização em Direito Processual Penal e Penal e Direito Público). Pós-graduado, lato sensu, pela Universidade de Salamanca/Espanha (Direito Processual Penal). Especialista em Processo pela Universidade Salvador - UNIFACS (Curso então coordenado pelo Jurista J. J. Calmon de Passos). Membro da Association Internationale de Droit Penal, da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual e Membro fundador do Instituto Baiano de Direito Processual Penal (atualmente exercendo a função de Secretário). Associado ao Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Integrante, por quatro vezes, de bancas examinadoras de concurso público para ingresso na carreira do Ministério Público do Estado da Bahia. Autor das obras “Curso Temático de Direito Processual Penal” e “Comentários à Lei Maria da Penha” (este em coautoria com Issac Guimarães), ambas editadas pela Editora Juruá, 2010 e 2014, respectivamente (Curitiba); “A Prisão Processual, a Fiança, a Liberdade Provisória e as demais Medidas Cautelares” (2011), “Juizados Especiais Criminais – O Procedimento Sumaríssimo” (2013), “Uma Crítica à Teoria Geral do Processo”, “A Nova Lei de Organização Criminosa”, publicadas pela Editora LexMagister, (Porto Alegre) e “O Procedimento Comum: Ordinário, Sumário e Sumaríssimo”, publicado pela Editora Empório do Direito, além de coordenador do livro “Leituras Complementares de Direito Processual Penal” (Editora JusPodivm, 2008). Participante em várias obras coletivas. Palestrante em diversos eventos realizados no Brasil.

em fundamentação substancial, atendendo a dois requisitos: existência de causa provável e indicação de motivação apoiada em fatos concretos.

O Ministro ressaltou, ainda, que a Constituição Federal (art. 58, parágrafo 3º.) delimitou a natureza das atribuições institucionais das Comissões Parlamentares de Inquérito, restringindo-as ao campo da instrução probatória, excluídos, por conseguinte, determinados atos que só podem ser ordenados por magistrados e Tribunais, tais como a busca domiciliar, a interceptação telefônica e a decretação de prisão, ressalvada a situação de flagrância penal. *“É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo tem advertido que as comissões parlamentares de inquérito não podem formular acusações nem punir delitos, nem desrespeitar o privilégio contra a autoincriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha, nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância”*, afirmou.

Conforme o relator, mesmo nos casos em que for possível o exercício, pelas Comissões dos 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”*.

Corretíssima a decisão da Suprema Corte.

Aliás, antes mesmo desta decisão, o Ministro Teori Zavascki negou pedido feito pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que investiga denúncias de irregularidades na Petrobras, de acesso aos documentos referentes ao depoimento de um réu em acordo de delação premiada. O ex-funcionário da Petrobras é investigado por irregularidades no período em que era diretor da empresa.

Na decisão monocrática (como permite o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), proferida na Reclamação nº. 17623, o Ministro esclareceu que *“todas as informações disponíveis sob sua relatoria já foram encaminhadas à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito”*. O que não foi repassado está coberto pelo artigo 7º. da Lei 12.850/13, que prevê o sigilo das informações prestadas nos depoimentos feitos em regime de delação premiada. O mesmo posicionamento foi dado pelo Ministro a pedido semelhante feito pelo Ministério da Justiça.

Com relação a uma petição que busca esclarecer se nas investigações da chamada Operação Lava-Jato é citado o nome de um Governador de Estado, o Ministro respondeu que *“os procedimentos investigatórios a que alude o requerente se dão perante juízo de primeiro grau, e não perante o Supremo Tribunal Federal, ressalvado requerimento do Procurador-Geral da República coberto pela já mencionada restrição do art. 7º. da Lei nº. 12.850/2013”*.

Dias depois de proferida esta decisão monocrática, legal, constitucional, correta, ética e corajosa (diga-se de passagem), o Ministro Luís Roberto Barroso negou seguimento ao Mandado de Segurança nº. 33278, pelo qual a mesma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito pretendia ter acesso integral ao

conteúdo dos depoimentos prestados pelo ex-diretor da Petrobras, em acordo de delação premiada, à Justiça Federal. “*Conforme a jurisprudência pacífica desta Corte, o cabimento do mandado de segurança contra ato jurisdicional somente é admitido em casos excepcionalíssimos, nos quais seja possível constatar a existência de teratologia na decisão*”, afirmou o Ministro, que concluiu não ser este o caso.

Os integrantes da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito alegavam que a decisão violava o art. 58, parágrafo terceiro, da Constituição, segundo o qual as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes próprios das autoridades judiciais, entre eles a prerrogativa de requisitar documentos de quaisquer órgãos públicos, inclusive aqueles protegidos por sigilo. Os parlamentares justificavam a urgência do pedido em razão do prazo para o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

Nas informações prestadas ao relator do Mandado de Segurança nº. 33278, o Ministro Teori Zavascki assinalou que a negativa de acesso aos documentos “*de modo algum representa restrição aos poderes investigatórios assegurados às Comissões Parlamentares de Inquérito*”. Segundo o Ministro, no âmbito investigatório dessas Comissões não se admite a figura da colaboração premiada que, “*mais que um meio probatório, é instrumento relacionado diretamente ao próprio julgamento da ação penal e à fixação da pena*” (sic), sendo, por isso, reservado ao Poder Judiciário.

O Ministro Luís Roberto Barroso observa que, de modo geral, as Comissões Parlamentares de Inquérito “*têm prestado relevantes serviços ao país, trazendo à tona fatos de interesse público e, em alguns casos, permitindo que os responsáveis sejam posteriormente levados à Justiça*”, como no caso da Comissão Parlamentar de Inquérito que resultou no impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Melo e a da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que levou ao julgamento da Ação Penal nº. 470.

O Ministro fez questão de ressaltar, no entanto, que os poderes dessas Comissões “*são amplos, mas não irrestritos: o caso em questão trata do sigilo momentâneo que recai sobre depoimentos colhidos em regime de colaboração premiada, instituto novo no Brasil, cujos contornos ainda estão sendo desenhados*”, assinalou em sua decisão.

“*O sigilo é da essência da investigação. Portanto, está longe de ser teratológica a interpretação segundo a qual, até o recebimento da denúncia, o acesso aos depoimentos colhidos em regime de colaboração premiada é restrito ao juiz, ao membro do Ministério Público, ao delegado de polícia e aos defensores que atuam nos autos*”, escreveu.

O Ministro também esclareceu que a divulgação de dados durante o “*período crítico*” anterior ao recebimento da denúncia poderia comprometer o sucesso das apurações, o conteúdo dos depoimentos ainda a serem colhidos e a decisão de outros envolvidos em colaborar ou não com a Justiça. E afirma que a ocorrência de “*vazamentos seletivos*”, embora reprovável, “*não justifica que se comprometa o sigilo de toda a operação, ou da parcela que ainda se encontra resguardada*”.

Obviamente que sujeitas a todos os elogios, ambas as decisões monocráticas acima citadas, seja porque encontram respaldo na lei ordinária, seja em virtude de serem ditadas por claríssima imposição constitucional.

Como se sabe, art. 58 da Constituição Federal estabeleceu que o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. Tais Comissões, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

A Lei nº. 1.579/52, dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, estabelecendo que no exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reportarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal. Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal. O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.

Para esta lei ordinária, recepcionada em parte pela Constituição, constitui crime: I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros (pena: do art. 329 do Código Penal - Resistência). II - fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (Pena: a do art. 342 do Código Penal - Falso Testemunho).

As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução. A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

Já a Lei nº. 10.001/2000: dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.

A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão. Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão. Este processo ou procedimento terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de Habeas Corpus, Habeas Data e Mandado de Segurança, além do pedido de Desaforamento previsto no art. 427 do Código de Processo Penal.

A primeira e delicada questão a ser enfrentada quando se trata de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito é justamente o fato da Constituição referir-se a "poderes investigatórios" do Juiz, o que é absolutamente estranho aos princípios e regras do Sistema Acusatório.

Não admitimos tal investigação judicial nem mesmo na hipótese prevista no art. 33, parágrafo único da Lei Complementar nº. 35/1979: "quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do Magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na investigação."

Obviamente que os chamados poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito devem respeitar a reserva de jurisdição, devendo ser coibidos fortemente pelo Poder Judiciário abusos, tais como a decretação de prisões provisórias, a quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal e a decretação de quaisquer outras medidas cautelares.

Ademais, em qualquer caso, deverão ser observados os direitos dos investigados, especialmente o direito ao silêncio e o de não auto incriminação (conferir, além do art. 5º. da Constituição, o art. 8º. do Pacto de São José da Costa Rica - Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos de Nova York).

O devido processo legal é inafastável, garantindo-se ao (ainda e tão somente) investigado a ampla defesa, o contraditório, a preservação da imagem, vida privada e intimidade, a presença de um advogado (com quem possa antes do interrogatório conversar reservada e pessoalmente).

O Supremo Tribunal Federal, já teve oportunidade de decidir inúmeras questões atinentes às Comissões Parlamentares de Inquérito, senão vejamos:

1) Quanto à necessidade de que a investigação parlamentar trate apenas de fato determinado:

Decisão liminar da Ministra Rosa Weber determinou que a Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de apurar denúncias de irregularidades na Petrobras seja instalada conforme o requerimento apresentado por senadores da minoria (RQS nº 302, de 2014), ou seja, com objeto restrito. A decisão foi tomada no Mandado de Segurança nº. 32885, impetrado por Senadores de oposição, segundo os quais decisão da Presidência do Senado Federal, favorável à instalação da Comissão com objeto amplo, atingiria direito líquido e certo dos integrantes da minoria parlamentar. Na decisão que terá o mérito submetido ao Plenário, a relatora enfatizou o direito das minorias. *“Mostra-se incompatível com o estatuto conferido pela Constituição aos grupos políticos minoritários, ao consagrar o pluralismo político como fundamento do Estado democrático de direito, a conduta que tem como resultado efetivo a negação de direitos por eles titularizados.”* A Ministra ressaltou que a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito condiciona-se a requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, a prazo certo e à apuração de fato determinado, conforme prevê o artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição da República, afastando o argumento de que a questão seria restrita à análise de regimento interno parlamentar. Segundo Rosa Weber, o direito constitucional supera a esfera regimental: *“Violação do direito constitucional da minoria não depende do exame de normas regimentais. Há que se analisar a matéria à luz da Constituição Federal.”* Com base em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Ministra destacou ainda que, atendidas as exigências da Constituição quanto à instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, cabe ao Presidente da Casa legislativa adotar os procedimentos necessários à sua efetiva instalação, *“não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar”*.

Também relatado pela Ministra Rosa Weber, o Mandado de Segurança nº. 32889 teve o pedido de liminar indeferido com base nos mesmos fundamentos apresentados no Mandado de Segurança anterior.

Também no mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes, restabeleceu decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que suspendeu o funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Câmara Municipal da capital paulista. Ele entendeu que, a princípio, não houve indicação de fato determinado a ser apurado pela comissão, sendo este um dos requisitos constitucionais para sua instalação. Com isso, o Ministro reconsiderou decisão tomada por ele próprio na Suspensão da Segurança nº. 3591, interposta pela Câmara Municipal paulistana. Na reconsideração da decisão anterior, ele entendeu que a não indicação de fato determinado a ser apurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito viola os arts. 58, parágrafo 3º, da Constituição Federal; 33, da Constituição do Estado de São Paulo, e 33, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Ele também relatou que, segundo o ato que instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito, sua finalidade seria de apurar *“os fatos relativos ao não recolhimento ou ao recolhimento incorreto, pelas instituições bancárias, do Imposto sobre Serviços”*. Entretanto, da forma como mencionado no ato de instalação, o fato a ser apurado não encontra-se de forma concreta e individualizada, sendo um *“enunciado genérico”*, concluiu o presidente da Corte. Ao rever a decisão, foi citado o jurista baiano Nelson de Souza Sampaio, segundo o qual *“fatos vagos ou imprecisos, que não se sabem onde nem*

*quando se passaram, são meras conjecturas que não podem constituir objeto de investigação*". No mesmo sentido se pronunciou o Ministro Celso de Mello, também citado, na publicação "Justitia", ano 45, volume 121, página 150, nos seguintes termos: "Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso".

Também na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº. 25.908-6/DF ficou consignado o seguinte: "*Não está Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como irregulares, ilícitos, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisos (HC nº 71.231, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 31.10.1996, e HC nº 71.039, Rel. Min. PAULO BROSSARD, apud JESSÉ CLAUDIO FRANCO DE ALENCAR, "Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil", RJ, Ed. Renovar, 2005, p. 49 e 50. Cf., ainda, MS nº 23.652 e nº 23.639, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 16.02.2001). Donde, não está a priori impedida de formular perguntas destinadas a esclarecer fatos conexos com o principal ou outros suscetíveis de serem aditados ao seu programa temático, desde que relevantes para a vida política, econômica ou social do país. Não há aí direito subjetivo capaz de se lhe opor, nesses termos, como limitação a indagações. E a segunda, é porque, ainda quando, ad argumentandum tantum, fora superado esse obstáculo intransponível, seria, na prática, inviável predefinir limites para perguntas em torno de fato ou fatos certos, porque, como é óbvio, uma pergunta pode, à primeira vista, não ter com o fato relação que só se revelará na sequência e no desdobramento das respostas e da inquirição. É simplesmente impossível preestabelecer o roteiro e o campo de pertinência das perguntas, sob pena de aniquilar o poder de investigação. É absurdo que escusa argumentos adicionais. Tampouco há, neste passo, direito oponível de antemão à CPI. É curial que, no regime constitucional de separação, independência e harmonia dos poderes, não cabe ao Judiciário atribuir-se a função de corregedor preventivo, em abstrato, dos excessos do Executivo ou do Legislativo, nas áreas que lhes estão reservadas. Incumbe, é verdade, à Justiça – especificamente ao Supremo Tribunal, guarda da Constituição – coarctar a lesão, consumada ou iminente, de direitos subjetivos do cidadão: para isso, contudo, não há de o Tribunal presumir – sem evidência concreta da ameaça – que uma CPI se arroge ao poder de constrangê-lo a inquirições ou acareações acerca de fatos ou suspeitas de todo excedentes ao objeto inicial de sua investigação ou a ele razoavelmente conexos. - Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE – Relator (art. 38, I, do RISTF).*"

Em outra Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº. 25.885-3/DF, o relator, Ministro Cezar Peluso afirmou: "*Escusaria advertir que, se se perde na investigação de fatos outros que não o determinado como seu objeto formal, configuram-se-lhe desvio e esvaziamento de finalidade, os quais inutilizam o trabalho desenvolvido, afrontando a destinação constitucional, que é a de servir de instrumento poderoso do Parlamento no exercício da alta função política de fiscalização. Nenhum parlamentar pode, sem descumprimento de dever de ofício, consentir no desvirtuamento do propósito que haja norteado a criação de CPI e na conseqüente ineficácia de suas atividades. Conquanto sejam públicos e notórios alguns episódios narrados na inicial, os quais revelariam dispersão dos trabalhos da CPI na investigação de fatos que, à míngua de prova prévia de conexão, não guardariam*

*vínculo algum com o objeto formal da chamada CPI dos Bingos, seria excessivo impor, nesta sede, sem audiência da autoridade tida por coatora, limitação genérica às atividades da CPI. Mas é força convir em que, a levar a sério, como se deve, a justificação mesma do Requerimento nº 052/06, não se encontra nenhum fato que, já provado, fora suscetível de se reputar conexo com o objeto formal da CPI, pois seus termos, sobre apoiarem-se basicamente em reportagens, aludem a supostos ilícitos que, não obstante possam fundamentar e legitimar a criação de outras tantas CPIs, em nada entendem com o fato determinado a que deve ater-se a Comissão já criada. Eventual partilha de dinheiro, em certo local, não tem por si presunção alguma de que estaria ligada a uso de casas de bingo para a prática de crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. Doutro modo, qualquer notícia ou reportagem sobre corrupção poderia ser abrangida como alvo dessa CPI, a qual se transformaria numa Comissão Geral de Investigação da República, ou reviveria órgão análogo de épocas de autoritarismo. Observe-se — e isto é de toda relevância e, de certo modo, decisivo na resposta ao pedido de liminar — que a “Justificação” do Requerimento nº 052/06 não faz menção alguma à possibilidade de que a referida testemunha conheceria a origem do dinheiro que, alegadamente, teria sido distribuído na casa de que se cuida. Noutras palavras, seu depoimento em nada ajudaria a esclarecer ou provar a suposição de que seria dinheiro oriundo de casas de jogo! E é que se presume à condição cultural e ao próprio trabalho que a testemunha desempenharia no local apontado. E nem precisaria notar que outros fatos, ainda que censuráveis do ponto de vista dos costumes ou da moral social, à medida que só respeitam à vida privada das pessoas, não podem, sequer em tese, ser objeto de CPI, porque a esta só é dado investigar assunto sobre o qual tenha competência legislativa o Parlamento. Vida e negócios privados, enquanto tais, sem vínculo com interesse coletivo, esses não entram na competência legislativa do Parlamento e, portanto, estão fora do alcance de CPI. Daí, em resumo, diante do risco de desvio de finalidade e de comprometimento da função da CPI, de que faz parte o impetrante, coexistirem os requisitos para tutela provisória, cuja concessão não impedirá que, seja outra a decisão final, possa a CPI realizar a diligência que, à primeira vista, parece como impertinente com seu objeto formal. Nem, muito menos, que os mesmos fatos possam justificar a criação de outra ou outras CPIs.”*

2) Em relação à utilização pela Comissão Parlamentar de Inquérito de provas emprestadas:

O Ministro Teori Zavascki autorizou o encaminhamento de cópia integral dos autos da Reclamação nº. 17623 e da Petição nº. 5170 para a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Petrobras. Os processos tratam das investigações contra parlamentares federais decorrentes da Operação Lava-Jato, da Polícia Federal. O Ministro alertou, contudo, que a Comissão deverá tomar providências para evitar o vazamento do teor dos documentos. Quanto aos documentos relativos às Ações Penais nºs. 871 a 878, o Ministro ressaltou que a Segunda Turma decidiu remeter os autos ao juízo da 13ª. Vara Federal de Curitiba. Assim, como esses processos não mais tramitam no Supremo, o pedido deve ser dirigido ao juízo competente. Ao autorizar o acesso, o Ministro lembrou que o art. 58 (parágrafo 3º) da Constituição da República dispõe que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Assim, “*verificada a competência constitucionalmente atribuída às referidas comissões para realizar atividade apuratória, nada impede o compartilhamento das provas obtidas em investigação judicial, quando presente*



*correlação entre os objetos das aludidas apurações, ressalvadas, todavia, as restrições de publicidade inerentes a autos que tramitem em segredo de justiça”, disse o Ministro, sustentando que “tais colegiados devem observar restrições de publicidade inerentes aos autos em tramitação sigilosa, com adoção de providências para que o teor dos documentos não transborde daquele âmbito institucional”. Com esses argumentos, o Ministro deferiu o requerimento para determinar o encaminhamento de cópia integral dos autos da Reclamação e da Petição em meio eletrônico (edição vedada), em prazo não superior a 48 horas.No tocante às Ações Penais, o Ministro lembrou que no julgamento de questão de ordem realizado em junho de 2014, a Segunda Turma concluiu pela remessa dos autos ao juízo de origem, juntamente com os procedimentos investigatórios correlatos. Permaneceram no Supremo, de acordo com o Ministro, a Reclamação e a Petição 5170 (que diz respeito exclusivamente ao parlamentar com foro por prerrogativa de função). “Por força da aludida decisão, desponta como prejudicado o pedido de encaminhamento dos documentos alusivos às ações penais, sem prejuízo de renovação do requerimento perante o juízo competente”.*

A propósito, segundo Alexandre de Moraes, impedir tal acesso pode agravar o que ele chama de "crise de representatividade". Para ele, *"essa determinação trouxe novamente à discussão as balizas de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, que no exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, devem fiscalizar especialmente os atos da Administração Pública, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de um fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.As CPIs terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, salvo quando presente a exigência da cláusula de reserva jurisdicional, como por exemplo, para expedição de mandado de busca e apreensão domiciliar e determinação de interceptação telefônica, pois como salientam Canotilho e Vital Moreira, “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” (Constituição da república portuguesa anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 720), uma vez que, conforme adverte o ministro Celso de Mello, a presença expressa dessa cláusula consubstancia “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” (MS 23.452-1/RJ).A atuação livre das comissões parlamentares de inquérito é consagrada pela Constituição Federal como verdadeiro direito das minorias parlamentares, com fundamento como ensina o ministro Celso de Mello, “no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático” (STF – Pleno – MS 24831/DF; MS 24845/DF). O exercício das competências congressuais, logicamente, deverá ser exercido dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário (STF, MS 23.491-1/DF), seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais (STF, MS 23.452-1/RJ), seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações*

*confidenciais e preservação dos direitos dos investigados, inclusive no caso em questão dos delatores, pois, conforme decidido em situações conexas pela Corte Suprema Norte Americana, “o Bill of Rights é aplicável aos inquéritos parlamentares, do mesmo modo que a todas as outras formas de ação governamental” (Watkins v. United States. 354 US 178 – 1957 – Chief Justice Warren). Assim, para que o Congresso Nacional exercite seu legítimo direito de minoria e consagre a efetividade do princípio democrático, o Supremo Tribunal Federal já definiu como regra em nosso ordenamento jurídico que o paradigma para os poderes das CPIs deve ser o conjunto de competências que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, relacionados à dilação probatória, em busca da verdade material, nos mesmos termos proclamados pela lei fundamental alemã, que em seu artigo 44, item 2, ao se referir as comissões de inquérito, estabelece que “as disposições relativas ao processo penal terão aplicação por analogia à apuração de provas”. Ressalte-se, ainda, que as investigações realizadas por CPIs comportam integralmente o compartilhamento de todas as provas essenciais para a investigação congressual, para que haja o efetivo e pleno exercício constitucional da competência das comissões de inquérito em promover a investigação de fatos que estejam inclusive sendo investigados em outros inquéritos ou processos judiciais conexos, inclusive, tendo a CPI direito ao pleno acesso ao compartilhamento de provas e documentos existentes nessas outras investigações, mesmo que sigilosas (HC 100.341), e em relação àqueles depoimentos obtidos mediante delação premiada junto ao Ministério Público se conexos com os fatos apurados pela CPI, pois na obtenção desse meio de prova não se aplica a cláusula de reserva jurisdicional. Como bem destacado por nossa Corte Suprema, “o inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa — sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual” (MS 23.639-6/DF. Conferir no mesmo sentido: MS 23.652-3/DF). Qualquer cerceamento direcionado às CPIs em relação ao integral, legítimo e efetivo exercício do direito de investigação das minorias parlamentares, inclusive na produção e compartilhamento de provas existentes em procedimentos conexos será flagrantemente inconstitucional, caracterizando desrespeito frontal ao direito de minorias parlamentares e ao princípio democrático, em verdadeiro desrespeito ao aprofundamento democrático da ordem política, impedindo a plena e integral participação popular — por meio de seus representantes eleitos e componentes de Comissões Parlamentares de Inquérito — de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, em especial, na fiscalização dos atos ilícitos praticados pela Administração Pública, afastando o necessário processo de democratização, que como ensinam Canotilho e Vital Moreira (Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 195), é essencial para o respeito à soberania popular e concretização da Democracia, existente somente onde há real fiscalização dos governantes escolhidos mediante eleições honestas e livres, como relembra Maurice Duverger (Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 387). Nesse verdadeiro processo de democratização, a representação política, como apontado por Carl J. Friedrich (Gobierno constitucional y democracia. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975. p. 16 ss.), não deve ser meramente teórica, pois uma democracia autêntica e real exige o efetivo exercício das competências constitucionais previstas aos poderes constituídos, e,*

*em especial ao Congresso Nacional, como verdadeiro corolário ao direito de cidadania dos representados. O princípio democrático não permite o cerceamento inconstitucional das CPIs no exercício de sua missão constitucional, pois tendo todos os “poderes de investigação vinculados à produção de elementos probatórios para apurar fatos certos” (STF, MS 23.471/DF), deverá ter pleno acesso e compartilhamento ao material probatório para cumprir sua finalidade constitucional, desde que resguarde o sigilo do mesmo quando necessário, pois como ressaltado pelo ministro Marco Aurélio, “o que se contém no parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal, relativamente ao vocábulo poderes, não pode ser dissociado do fim último das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou seja, a investigação” (MS 23.454-7/DF). O ferimento das competências constitucionais das Comissões Parlamentares de Inquérito consistirá em perigoso aumento do indesejável distanciamento entre a vontade popular — que, clama pela responsável e eficaz investigação dos fatos — e seus congressistas, acarretando funesto agravamento na crise de representação parlamentar e fatal desvirtuamento da democracia representativa, que somente se fortalece quando os representantes gozam da confiança dos representados por exercer suas competências, como bem advertido por Norberto Bobbio (O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 42), sob pena de ocorrência da advertência de Dalmo Dallari, para o “descrédito dos corpos representativos e o conseqüente desinteresse popular pelas eleições.” (O renascer do Direito. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 132). Fonte: Revista Consultor Jurídico, 1º. de outubro de 2014, com acesso às 11:08).*

### 3) A necessidade da presença de advogado:

O Ministro Celso de Mello concedeu liminar no pedido de Habeas Corpus nº. 94082, para que o paciente, durante seu depoimento, possa ser acompanhado por seu advogado e se comunicar com ele, além de ter o direito de permanecer em silêncio para não produzir provas que possam levar à sua auto incriminação e de não receber voz de prisão.

Em outra decisão, os advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal tiveram assegurado o direito de comunicar-se pessoalmente com seus clientes durante acareação marcada na Comissão Parlamentar de Inquérito. A decisão é do Ministro Celso de Mello, que deferiu a liminar requerida no Mandado de Segurança Coletivo nº. 25617 impetrado preventivamente. Segundo informações divulgadas pelo Supremo Tribunal Federal, o relator garantiu o exercício das prerrogativas jurídicas asseguradas pelo Estatuto da Advocacia (Lei nº. 8.906/94, especialmente o art. 7º, X e XI), além do direito, que é atribuído ao advogado, de advertir seu cliente de que este tem o direito de permanecer em silêncio (mesmo em acareação), fundado no privilégio constitucional contra a auto incriminação, ou o de se opor a qualquer ato arbitrário, abusivo ou ilegal cometido contra o seu cliente. Caso se descumpra a liminar, os advogados poderão interromper, imediatamente, a participação de seus constituintes no procedimento de acareação. Isso pode ser feito sem que se possa adotar qualquer medida restritiva de direitos ou privativa de liberdade contra eles – advogados e respectivos clientes. Com respaldo na jurisprudência do Supremo, o Ministro destacou que decisão judicial que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos previstos pelas leis não pode ser considerada ato de interferência na esfera do Poder Legislativo. Lembrou, ainda, que “*se é certo que não há direitos absolutos, também é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas.*”

O mesmo Ministro, agora concedendo uma liminar no Mandado de Segurança nº. 30906, afirmou que os advogados dos investigados podem exercer a defesa perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, pois é *“necessário insistir no fato de que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, embora amplos, não são ilimitados nem absolutos”*. Ao analisar os fatos, o Ministro lembrou que *“a presença do advogado em qualquer procedimento estatal, independentemente do domínio institucional em que esse mesmo procedimento tenha sido instaurado, constitui fator inequívoco de certeza de que os órgãos do Poder Público (Legislativo, Judiciário e Executivo) não transgredirão os limites delineados pelo ordenamento positivo da República”*. *“O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado Democrático de Direito, não há lugar para o poder absoluto”*, enfatizou, complementando que *“desse modo, não se revela legítimo opor, ao advogado, restrições, que, ao impedirem, injusta e arbitrariamente, o regular exercício de sua atividade profissional, culminem por esvaziar e nulificar a própria razão de ser de sua intervenção perante os órgãos do Estado, inclusive perante as próprias Comissões Parlamentares de Inquérito”*. O Ministro Celso de Mello destacou também que *“nada pode justificar o desrespeito às prerrogativas que a própria Constituição e as leis da República atribuem ao advogado”*. Com esses argumentos, concedeu a liminar, determinando que se dê aos advogados *“tratamento compatível com a dignidade da advocacia”*. Além disso, o Ministro assegurou, por meio da liminar, que as petições formuladas em nome do investigado sejam protocoladas e apreciadas pela Comissão, bem como que os advogados tenham acesso aos documentos, inclusive, àqueles identificados como de caráter reservado e sigiloso. Também garantiu na liminar o direito de o advogado falar perante a Comissão quando for necessário intervir verbalmente para esclarecer equívoco ou dúvida em relação a fatos, documentos ou afirmações que guardem pertinência com o objetivo da investigação. No entanto, destacou que o uso da palavra pelo advogado deve ser feito *“pela ordem, observadas as normas regimentais que disciplinam os trabalhos das CPIs”*.

4) A Comissão Parlamentar de Inquérito, como Órgão Colegiado e cada um de seus membros.

A Ministra Rosa Weber indeferiu pedido de liminar no Mandado de Segurança nº. 31475 impetrado por dois integrantes da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que pretendiam impedir o Presidente da Comissão de dispensar o depoimento das testemunhas que, mediante Habeas Corpus, se recusarem a responder as perguntas formuladas pelos membros da comissão. O objeto central do pedido dos deputados diz respeito à disciplina interna de trabalho da Comissão. A Ministra Rosa Weber ressaltou que, de acordo com a ata da 20ª. reunião da Comissão, o tema foi objeto de deliberação específica e subsequente encaminhamento de votação. Embora considere *“imperativo”* o respeito às prerrogativas e direitos inerentes ao mandato parlamentar, a Ministra afirma que estes *“não se confundem com as prerrogativas e poderes que a Constituição assegura às próprias comissões, na qualidade de órgãos colegiados”*. A prerrogativa de solicitar depoimentos e os poderes de investigação dizem respeito aos *“colegiados, e não aos seus membros individualmente considerados”*. Com estes fundamentos, a Ministra considerou que a pretensão dos Deputados, *“ao menos da forma como veiculada”*, é uma tentativa de revisão do mérito da decisão soberana tomada em votação majoritária do colegiado e não trata de matéria constitucional. *“Discussões sobre a correta aplicação de norma interna corporis do Congresso Nacional, sem alcance constitucional, não de ser*

*resolvidas no âmbito interno do próprio Poder Legislativo*”, afirmou. Dessa forma, citando jurisprudência da Corte sobre a matéria, a Ministra indeferiu o pedido de liminar.

5) A Comissão Parlamentar de Inquérito e as Comissões Permanentes ou Temporárias do Congresso Nacional:

O Ministro Cezar Peluso arquivou pedido do Habeas Corpus nº. 96146, afirmando que, conforme a Constituição Federal, somente as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais – *“e, portanto, possuem competência para intimar testemunhas e investigados, que estarão obrigadas a comparecer”*. Segundo Peluso, isso não ocorre com as comissões permanentes ou temporárias, como é o caso. O Ministro explicou que, como convidado a comparecer à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional, a presença do paciente era voluntária. *“Caso o paciente opte por atender ao convite, a Comissão não poderá obrigá-lo a responder a eventuais perguntas, muito menos a compromissá-lo antes do depoimento. O poder para tanto é próprio de autoridades judiciais, e não foi conferido pela Constituição senão às Comissões Parlamentares de Inquérito”*, explicou o Ministro Cezar Peluso.

6) A legislação estadual e a Comissão Parlamentar de Inquérito:

Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei gaúcha nº. 11.727/02, que dispõe sobre a prioridade dos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas estadual e por outros órgãos a respeito das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito. O relator, Ministro Ricardo Lewandowski, frisou em seu voto que, além de estabelecer *“uma série de obrigações que ferem o próprio ordenamento processual pátrio”*, o art. 4º da referida lei estabelece sanções administrativas, civis e penais, caso as normas sejam descumpridas. No caso, a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº. 3041 proposta pela Procuradoria-Geral da República, contestava dispositivos da Lei gaúcha nº. 11.727/02, ao argumento de que a norma, ao fixar prazos e obrigações processuais ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, invade a competência privativa da União (art. 22, I, Constituição Federal) para legislar sobre normas de direito processual. Segundo o relator, a lei estabelece que o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul deve encaminhar relatório das Comissões ao Procurador-Geral da Justiça e ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado, ou, ainda, às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência. Estabelece também *“uma série de obrigações ao Ministério Público e também ao Poder Judiciário no sentido de dar tramitação mais acelerada aos processos que versem sobre essas conclusões das CPIs da assembleia legislativa local”*. Assim, conforme entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski, não há somente a inconstitucionalidade formal dos artigos questionados da Lei nº. 11.727/02, mas também inconstitucionalidade material. *“A matéria versada na lei ordinária estadual seria de competência da União, pois apenas ela pode legislar em matéria de processo”*, disse o Ministro. Por fim, o Ministro Lewandowski esclareceu que qualquer atuação do Ministério Público *“só pode ser estabelecida por lei complementar, e não lei ordinária”*. De acordo com o relator, os dispositivos locais atacados pretendem também

“impor deveres e sanções aos juízes”. O Ministro frisou que quando o caput da norma trata de “*autoridades administrativas ou judiciais e se refere também ao procurador-geral de Justiça está estabelecendo, ainda que de forma não especificada, sanções que só a Lei orgânica do Ministério Público e a Lei Orgânica da Magistratura Nacional podem estabelecer*”.

7) A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito e o Governador de Estado:

O Ministro Marco Aurélio concedeu liminar a um Governador de Estado para assegurar-lhe o direito de se recusar a comparecer à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Em sua decisão, proferida em medida cautelar no Mandado de Segurança nº. 31689, o Ministro Marco Aurélio entendeu, em primeira análise, que eventual convocação do Governador pela Comissão Parlamentar de Inquérito afrontaria a autonomia federativa. “*Os estados gozam de autonomia e esta é flexibilizada mediante preceito da própria Carta de 1988*”, afirma a decisão.

8) A possibilidade da condução coercitiva do investigado:

Por decisão do Ministro Cezar Peluso, o paciente deverá comparecer para prestar depoimento à sessão da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. O Ministro Peluso deferiu em parte um pedido de liminar no Habeas Corpus nº. 114859, a um paciente convocado para depor na condição de testemunha. Ao analisar o pedido, o Ministro Cezar Peluso salientou que “*as Comissões Parlamentares de Inquérito têm todos os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas nenhum além desses. Estão, portanto, submissas aos mesmos limites constitucionais e legais, de caráter formal e substancial, oponíveis aos juízes no desempenho de idênticas funções. E um deles é o dever de respeitar a garantia constitucional contra autoincriminação*”. Nesse sentido, o Ministro concedeu o salvo-conduto com relação ao pedido de não se autoincriminar, de não ser preso em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), nem tampouco de falso testemunho (art. 342 do mesmo Código); e de não ter o silêncio interpretado em seu desfavor. Com relação ao pedido de não comparecimento à sessão, o Ministro Cezar Peluso, afirmou que a jurisprudência do Supremo não autoriza o acolhimento de tal pedido. O Ministro citou o precedente do Habeas Corpus nº. 96982, de relatoria do Ministro Celso de Mello, segundo o qual “*a Corte não tem acolhido o pedido da defesa: a pessoa convocada por uma CPI para depor tem um tríptico dever: (a) o de comparecer, (b) o de responder às indagações e (c) o de dizer a verdade, reconhecendo-se-lhe o direito de se manter em silêncio, sem se expor – em virtude do exercício legítimo dessa faculdade – a qualquer restrição em sua esfera jurídica, desde que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas, possam acarretar-lhe grave dano*”. Assim, concluiu pelo deferimento parcial da liminar, “*para garantir ao ora paciente: (i) o direito de se fazer acompanhar de advogado(s), (ii) o direito de não produzir provas contra si (iii), o direito de não ser obrigado a assinar termo de compromisso de dizer a verdade, sem por isso sofrer qualquer medida privativa de liberdade ou restritiva de direitos*”.

Ao analisar o Habeas Corpus nº. 95718, o Ministro Joaquim Barbosa concedeu liminar requerida pela defesa. Com a decisão,

também é garantido ao indiciado o direito de ser assistido por advogado durante o depoimento. *“Com efeito, o indiciado ou testemunha tem o direito ao silêncio e de não produzir prova contra si mesmo, embora esteja obrigado a comparecer à sessão na qual será ouvido, onde poderá, ou não, deixar de responder às perguntas que lhe forem feitas”*, citando os Habeas Corpus nºs. 94082, 92371, 92225 e 83775.

Também foi indeferida pelo Ministro Menezes Direito liminar pedida no Mandado de Segurança nº. 27490. Ao decidir sobre o pedido, o Ministro Menezes Direito afirmou que uma testemunha convocada não pode escusar-se a depor com base na alegação de que o impedimento decorre da eventual falta ao curso em que está matriculado na Academia de Polícia Federal. *“O depoimento prestado à CPI na mesma data e horário do curso não evidencia nenhuma ofensa a direito líquido e certo a ser reparado mediante impetração de mandado de segurança”*, disse.

Sobre o assunto, vejamos o artigo *"Condução coercitiva determinada por Comissão Parlamentar de Inquérito"*, escrito por Renato Marcão e Rodrigo A. F. Tanamati e publicada no dia 16 de julho de 2006, no site [www.paranaonline.com.br](http://www.paranaonline.com.br):

*"A atual crise política brasileira, amplamente divulgada nos meios de imprensa, tem exigido a atuação efetiva do Congresso Nacional no exercício de uma de suas funções típicas: o poder-dever de fiscalizar por intermédio das Comissões Parlamentares de Inquérito. Em recente episódio uma das Comissões, no transcorrer das investigações, determinou a condução coercitiva de testemunha que, intimada, não compareceu à sessão designada para sua oitiva. De tal proceder decorre a inquietação que constitui objeto do presente trabalho, e que visa buscar saber se as Comissões têm poderes para determinar a condução forçada daquele que deixar de comparecer voluntariamente. O fiel desempenho da salutar missão constitucional incumbida às Comissões representa uma garantia do Estado Democrático de Direito e corolário da independência e harmonia entre os Poderes da República. Para obtenção dos resultados colimados pela carta política, as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poderes instrutórios visando à apuração de fatos delimitados, objeto de investigação. Segundo o parágrafo 3.º do artigo 58 da Constituição Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Dentre os poderes enfeixados nas mãos das Comissões inclui-se a possibilidade de intimar e ouvir testemunhas. Conforme Julio Mirabete, a pessoa arrolada como testemunha está obrigada a comparecer a Juízo no local e nas horas designados para o depoimento, em qualquer ação penal. Salvo as hipóteses previstas em lei (arts. 207, 220, 221, 252, II, 258 e 564, I, do CPP), se a testemunha regularmente notificada deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial sua apresentação, ou determinar seja ela conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar auxílio da força pública. Disso decorre que a testemunha regularmente intimada tem o dever legal de comparecer à sessão realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito e responder aos questionamentos que lhe forem dirigidos, ressalvadas as exceções legais. Caso não compareça espontaneamente, poderá ser determinada sua apresentação mediante condução coercitiva. Verificada a ausência da testemunha, indaga-se: as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poder jurídico para determinar diretamente a condução coercitiva da testemunha ausente ou necessita*

*socorrer-se do Poder Judiciário para que esse órgão verifique se ocorreu hipótese legal da medida extrema? O tema foi inicialmente regrado pela Lei 1.579/62, que dispõe sobre normas gerais das Comissões Parlamentares de Inquérito. O artigo terceiro do referido diploma legal dispõe: Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal. O seu parágrafo único estabelece que “em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal. Após, a Constituição Federal de 1988 dispôs no parágrafo terceiro do artigo 58 que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão os mesmos poderes instrutórios das Autoridades Judiciais. Daí a questão: a Lei 1.579/62 foi ou não recepcionada pela nova ordem constitucional? Em outras palavras, dentro dos “poderes instrutórios” conferidos pela Carta Magna às Comissões Parlamentares de Inquérito, está incluída a possibilidade de determinar diretamente a condução coercitiva da testemunha faltante? Para alguns, o mencionado dispositivo legal não foi recepcionado pela atual Constituição uma vez que esta conferiu poderes para a CPI realizar diretamente suas atividades, sendo dispensável socorrer-se do Judiciário para este desiderato. Por adotar este entendimento, Alexandre de Moraes(1) inclui dentre os poderes da CPI a possibilidade de determinar a condução coercitiva das testemunhas. Para outros, e dentre eles Cássio Juvenal Faria, (2) a Lei 1.579/62, nesse particular, permanece em vigor, competindo ao Poder Judiciário aferir a legalidade e determinar a condução coercitiva, se for o caso, mesmo porque trata-se de medida incluída entre as atribuições precípua da função jurisdicional. A relevância do papel jurídico-constitucional conferido pela Carta Magna às Comissões Parlamentares de Inquérito demanda que sejam elas dotadas de instrumentos eficientes no desempenho de suas atividades. Sob esse prisma, é de se admitir que, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico, são amplos os poderes investigatórios das Comissões. Assim sendo, a possibilidade de determinarem diretamente a condução coercitiva é inerente às atribuições constitucionalmente outorgadas às Comissões, como forma de garantir a celeridade e efetividade das investigações e, conseqüentemente, do poder fiscalizatório do Legislativo. Fica resguardado, todavia, o direito daquele que se sentir lesado de buscar junto ao Poder Judiciário, instituição estatal imparcial e que tem como função típica aplicar o direito ao caso concreto, apreciar eventual ameaça ou lesão a direito.”*

9) A Comissão Parlamentar de Inquérito e os membros do Ministério Público e da Magistratura:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu arquivar o pedido de Habeas Corpus nº. 95277, no qual dois Promotores de Justiça pediam ao Supremo que impedisse o indiciamento de ambos. A justificativa dos impetrantes era a de que a Comissão não teria poder de imputar crimes a eles, uma vez que eles só poderiam ser indiciados apenas pelo Procurador-Geral de Justiça. A base para o argumento é o art. 41, II, parágrafo único, da Lei nº. 8625/93. A Ministra relatora do processo, Cármen Lúcia, indeferiu a liminar por não ter encontrado inconstitucionalidade no ato da Comissão, pois, na votação do relatório, os Deputados decidiram trocar a sugestão de “indiciar” os Promotores por “responsabilizar”.

Da mesma maneira, o Plenário do Supremo Tribunal Federal confirmou a liminar deferida pela Ministra Ellen Gracie no Mandado de Segurança nº. 25510, mantendo a decisão de suspensão da quebra de sigilos



telefônico, bancário e fiscal de uma Magistrada que havia sido determinada pela Comissão Parlamentar de Inquérito. A Ministra afirmou que o caso se identifica com precedentes do Supremo e sustentou que a atuação da Magistrada no exercício profissional é intangível, não podendo sofrer ingerências de outros Poderes. Ela citou, ainda, o previsto no próprio regimento interno do Senado (artigo 146, inciso II) que não admite Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário. O Ministro Cezar Peluso deferiu o pedido de liminar que desobriga o juiz titular da vara criminal da cidade de Itaguaí (RJ) de comparecer à reunião da CPI das Escutas Telefônicas Clandestinas na Câmara dos Deputados. Segundo Peluso, a motivação da comissão parlamentar ao convocá-lo era a de questionar atos tipicamente jurisdicionais, o que, segundo entendimento do Tribunal, romperia o sistema constitucional de freios e contrapesos e agrediria o princípio da separação de poderes. O pedido foi feito pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), no habeas corpus (HC) 96549. O Magistrado já havia rejeitado um convite feito pela CPI alegando *“falta de interesse como também impossibilidade de acrescentar mais informações do que as já prestadas, sob pena de violação da lei e ferimento das prerrogativas inerentes ao cargo”*. Além disso, ele justificou, na ocasião, a impossibilidade de comparecer por estar impedido de se manifestar sobre os processos em que atua, *“sobretudo os acobertados por sigilo”* sob risco de ferir a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diante dessa resposta, o Presidente da CPI, Deputado, encaminhou novamente um ofício ao juiz, dessa vez intimando-o a comparecer. *“Caso haja negativa de comparecimento à reunião acima citada, este órgão técnico utilizar-se-á dos meios necessários para garantir a presença compulsória de vossa excelência, e que a ausência implicará na tipificação do crime de desobediência previsto no artigo 330 do Código Penal”*, advertiu.

Dois juízes de Direito de Campo Grande obtiveram liminar concedida pelo Ministro Gilmar Mendes. A decisão no Habeas Corpus nº. 95259 impediu que uma Comissão Parlamentar de Inquérito indiciasse os Magistrados por meio de relatório final. Eles são acusados de, no exercício da profissão, supostamente praticar os crimes de perigo para a vida ou saúde a outrem, maus tratos e condescendência criminosa, todos previstos no Código Penal. Os impetrantes alegam que a Comissão não teria poder para indiciá-los porque, conforme o artigo 33, parágrafo único, da Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional - Loman), compete ao respectivo Tribunal ou Órgão Especial a investigação e julgamento de crime cometido por magistrado. Ao analisar o pedido de liminar, o Ministro Gilmar Mendes afirmou que, ainda que a Comissão constate possível ilícito penal praticado por magistrado, ela apenas poderá encaminhar o processo ao Tribunal no qual o magistrado tem vínculo, *“sendo-lhe vedado o ato formal de indiciamento, o qual é privativo do órgão competente para o julgamento”*. Assim, ele entendeu que a competência para o caso é privativa do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. O Ministro Gilmar Mendes salientou que a jurisprudência do Supremo está consolidada no sentido de que a atividade tipicamente jurisdicional do Magistrado é absolutamente imune à investigação realizada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. *“O entendimento fixado pelo Tribunal deixa claro que, na ordem constitucional fundada na Constituição de 1988, as comissões parlamentares de inquérito não têm poderes para indiciar Magistrado pelo exercício de sua típica função jurisdicional”*, finalizou o Ministro.

10) A Comissão Parlamentar de Inquérito e o sigilo dos dados contidos na interceptação telefônica:

Decisão do Ministro Gilmar Mendes permitiu ao empresário O.R.N. ser acompanhado de seu advogado e ter a gravação de suas conversas telefônicas preservadas durante depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito, no Senado Federal. A decisão foi dada no Habeas Corpus nº. 99864, em que a defesa do empresário pedia que seja respeitado o segredo de justiça sob o qual as conversas telefônicas estão protegidas. A liminar foi concedida para determinar que a Comissão não faça referência aos dados obtidos na quebra do seu sigilo telefônico.

11) A Comissão Parlamentar de Inquérito e o sigilo das sessões:

Foi negado referendo à decisão liminar proferida pelo Ministro Cezar Peluso, relator, nos autos de Mandado de Segurança preventivo impetrado contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, pela qual se impedira o acesso de câmeras de televisão, particulares, concessionárias, públicas, inclusive da TV Câmara, ou de qualquer outro meio de gravação ou transmissão, às dependências do recinto onde seria realizada sessão parlamentar para a qual o impetrante fora convocado para prestar esclarecimentos. No caso concreto, houve, ainda, pedido de reconsideração da mencionada decisão, formulado pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e da referida Comissão, sob a alegação de que a mesma, ao restringir a publicidade de sessão, teria usurpado a competência constitucional do Poder Legislativo, interferindo em assunto interna corporis, passível de limitação apenas por meio de normas fixadas pela própria Câmara dos Deputados. Alegava-se, ademais, contrariedade à garantia constitucional que assegura o direito à informação, além de cerceamento do livre exercício de atividade de comunicação (art. 5º, XIV e IX). Em seguida, o Tribunal, também em preliminar, afastou a prejudicialidade do writ, vencidos, no ponto, os Ministros Ellen Gracie, Marco Aurélio e Joaquim Barbosa que o julgavam prejudicado, por perda de objeto, em razão da citada informação de que o impetrante, naquele momento, encontrava-se prestando depoimento perante a Comissão, com a veiculação de sua imagem. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, embora afastando a alegação de que a matéria em causa consubstanciaria ato interna corporis insusceptível de controle jurisdicional - haja vista a alegação de ofensa a direitos individuais assegurados pela Constituição que estariam na iminência de serem transgredidos -, e tendo em conta, ainda, o fato de que as reuniões das comissões são públicas, negou referendo à decisão proferida pelo Ministro Cezar Peluso, por considerar prevalecente, na espécie, o direito à liberdade de informação (arts. 5º., IX e 220 da Constituição). Entendeu-se não demonstrada circunstância que justificasse, de forma concreta, a necessidade de que a referida sessão se desse com publicidade limitada, salientando-se, ademais, o fato de que eventual violação a direito individual, que não pode ser presumida, é passível de reparação por meio de ação de responsabilidade (art. 5º, X). Precedentes citados: MS 22503/DF (RTJ 169/181), MS 21754 AgR/DF (DJU de 21.2.97), MS 1959/DF (DJU de 13.8.53), MS 23452/RJ (DJU de 12.5.2000) e HC 71193/SP (DJU de 23.3.2001). MS 24832 MC/DF, rel. Min. Cezar Peluso, 18.3.2004. (MS-24832)

12) A Comissão Parlamentar de Inquérito e a quebra dos sigilos fiscal, telefônico e bancário devidamente fundamentada:

O Supremo Tribunal Federal julgou prejudicada a Ação Cível Originária nº. 1271, na qual a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

contestou ato do chefe da Superintendência Regional da Receita Federal, que se recusou a prestar informações fiscais a respeito dos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no Estado. Na decisão tomada pelo Plenário da Corte, a unanimidade dos Ministros votou pela prejudicialidade da ação, tendo em vista o encerramento da Comissão. Inicialmente, o tema de fundo era saber se seria possível uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no âmbito de uma Assembleia Legislativa, obter informações sem decisão judicial. Consta dos autos que a Comissão estadual requereu informações à Receita Federal, que negou essa informação com base no dever de sigilo fiscal, acrescentando que a competência conferida pela Constituição às Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional não se estenderia aos demais entes federados e aos municípios. Em sessão realizada em março de 2010, o relator, Ministro Joaquim Barbosa, votou pelo processamento da ação como Mandado de Segurança e pela concessão da ordem, ao entender que a Comissão estadual tem esse poder de requisição. Segundo o Ministro, o fato de a Constituição não conter especificamente dispositivo relativo às Comissões estaduais não significa que estes órgãos sejam inferiores às Comissões criadas no Congresso Nacional. No julgamento definitivo, o Ministro Dias Toffoli apresentou voto-vista. De início, ele ressaltou ser possível que uma Comissão estadual obtenha esse tipo de informação, *“delimitando que isso só é possível ser feito pelas CPIs estaduais em relação ao âmbito de poder e das competências que um estado-membro tem”*. *“Não poderá, efetivamente, uma CPI estadual obter informações de autoridades que estão submetidas a um foro por prerrogativa de função ou mesmo autoridades da nação brasileira, porque isso não está no âmbito da competência do poder local”*, ressaltou. No entanto, o Ministro Dias Toffoli votou pela prejudicialidade do pedido, diante do encerramento das atividades daquela Comissão Parlamentar de Inquérito. Por essa razão, o relator do processo, Ministro Joaquim Barbosa, reajustou seu voto para acompanhar esse entendimento. A decisão foi unânime.

O Supremo Tribunal Federal manteve a quebra dos sigilos bancário, fiscal, telefônico, de e-mail, SMS e Skype determinada pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatora do Mandado de Segurança nº. 31423, a Ministra Rosa Weber negou o pedido de liminar requerido, entendendo que o requerimento faz menção a uma série de indícios que, devidamente lidos no contexto mais amplo das investigações policiais antecedentes, estão adequados ao objetivo de elucidar todas as possíveis relações ilegais mantidas pelo que supostamente seria uma quadrilha chefiada pelo investigado. Também foi afastado o pedido feito para reduzir o período da quebra de sigilos, determinado em dez anos pela Comissão. O fundamento foi semelhante ao adotado pela Ministra Rosa Weber em decisão sua, proferida anteriormente, que manteve a quebra de sigilos de uma empresa também investigada pela Comissão Parlamentar. Segundo a relatora, as informações indicam que o grupo supostamente comandado pelo investigado teria sido formado há mais de 17 anos, e o marco inicial adotado para as duas empresas tem sido usado de modo aparentemente uniforme para as quebras de sigilo determinadas pela Comissão, inclusive a do próprio indiciado.

Em outro julgamento, a Ministra Rosa Weber negou pedido para suspender a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico em âmbito nacional e por período acima de dez anos, determinada pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. A decisão da Ministra é liminar e foi tomada no Mandado de Segurança nº. 31388. Segundo a Ministra Rosa Weber, tendo em vista o alegado caráter

econômico da suposta participação da impetrante no fato investigado pela Comissão Mista, “*não se concebe de que outra forma seria possível demonstrar a específica participação da empresa nas atividades ilícitas de que é acusada sem as quebras de sigilo*”. Ao negar a liminar, a Ministra Rosa Weber, afirmou: “*Surge aqui, portanto, o interesse primário das investigações a respeito das movimentações financeiras e das comunicações da empresa com os demais supostos integrantes do grupo*”, explica. Ao final de sua decisão, a Ministra Rosa Weber destaca que a Comissão Mista “*tem pautado seus trabalhos pela preocupação em evitar o vazamento de dados*”, tendo realizado, inclusive, sessões secretas para oitiva dos Delegados da Polícia Federal convocados para depor. Para ela, essas precauções “*fragilizam*” a alegação de que os sigilos da impetrante seriam “*escancarados de forma irreversível*”.

O Ministro Celso de Mello determinou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social o fornecimento imediato das informações e dos documentos solicitados pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A decisão foi dada no Mandado de Segurança nº. 27351, impetrado pela Assembleia com o objetivo de conseguir receber informações solicitadas ao banco pela Comissão Parlamentar de Inquérito. O Ministro Celso de Mello deferiu a medida liminar e disse “*que as investigações da CPI referem-se à privatização da empresa Eletropaulo e a todos os fatos que a envolveram, notadamente, e o contrato de financiamento firmado entre o BNDES e a Eletropaulo no dia seguinte à realização do leilão*”. Ao conceder o pedido da Assembleia, o Ministro determinou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social o imediato fornecimento das informações “*tendo em vista a iminência do término do prazo designado para o funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito em foco, previsto, para o dia 26 de junho de 2008*”.

O Ministro Joaquim Barbosa determinou à Subsecretaria de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil o fornecimento de informações fiscais no auxílio de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de São Paulo. A concessão da liminar deu-se no Mandado de Segurança nº. 29046. O relator ressaltou que o Supremo está rediscutindo o alcance dos poderes de investigação das CPIs locais, principalmente as estaduais, nos autos da Ação Cível Originária nº. 1271, relata por ele. “*Não desconheço as inquietações originadas do temor do uso indiscriminado e frívolo dos poderes investigatórios, especialmente no que se refere ao desvio de finalidade de eventual transferência de sigilo fiscal a outras autoridades*”, disse. Para ele, “*é plenamente cabível o controle jurisdicional da atuação do Legislativo no desempenho de seu histórico papel de órgão de fiscalização, o que inclui o exame da adequada motivação do pedido de transferência de sigilo fiscal e a tomada de eventuais medidas para proteger a privacidade dos cidadãos*”. O Ministro observou que, no caso, não se pode presumir que os dados protegidos por sigilo serão divulgados “*de forma temerária ou com finalidade diversa dos objetivos institucionais da parte impetrante*”, e completou que qualquer violação às normas “*poderá ser rápida e densamente reparada mediante devida provocação*”. Porém, neste momento preliminar, Joaquim Barbosa considerou que o pedido de transferência de informações protegidas por sigilo está devidamente motivado. Segundo ele, o periculum in mora está configurado, uma vez que há risco real de perda de objeto do mandamus se o pedido for apreciado e concedido apenas no julgamento de mérito. O relator frisou, ainda, que sua decisão não implica quebra de sigilo, “*mas limita-se apenas à transferência de informações protegidas pelo sigilo fiscal de uma autoridade a um Poder Constituído*”. Segundo Barbosa, a Assembleia e seus integrantes se tornarão plenamente responsáveis

*“pela manutenção do sigilo das informações que custodiarem, de modo a utilizá-las somente nos estritos limites de sua atuação institucional constitucional e legal, vedada a divulgação a terceiros, sob as penas da lei”.*

A Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro obteve êxito ao ajuizar, no Supremo, uma ação contra o chefe da Superintendência Regional da Receita Federal na 7ª. Região Fiscal. O Ministro Marco Aurélio determinou, em caráter liminar, a entrega de dados fiscais sigilosos à Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga integrantes do Tribunal de Contas do Estado. A decisão veio no julgamento de pedido liminar na Ação Cível Originária nº. 1390, que foi autuada novamente, na forma de mandado de segurança. O Ministro Marco Aurélio, contudo, citou seu voto na Ação Cível nº. 730, no qual lembrou que os estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição. Segundo ele, o regimento interno da Assembleia reproduz corretamente a orientação sobre os poderes das Comissões do estado, segundo o que determina a Constituição. *“Não há, sem deixar capenga o sistema, como assentar que as comissões parlamentares de inquérito das casas legislativas estaduais possuem um poder menor do que as comissões parlamentares de inquérito das casas federais”*, afirmou. E continuou: *“De duas, uma: ou é possível ter-se comissão parlamentar de inquérito também na unidade federada, ou não. Na primeira hipótese, evidentemente elas hão de gozar do mesmo poder investigatório – claro, com as limitações das comissões das casas federais”*.

Ao negar um pedido de liminar no Mandado de Segurança nº. 27972, o Ministro Carlos Ayres Britto manteve a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da entidade, determinada pela Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Não Governamentais. Em sua decisão, o Ministro Ayres Britto afirmou que a quebra dos sigilos da entidade *“parece devidamente fundamentada”*. Isso porque a investigação é necessária para esclarecer as possíveis irregularidades em convênios firmados pela União com entidades não governamentais. Afirmou ainda, que a quebra dos sigilos não se fundamentou em matéria jornalística, *“mas em documentos colhidos pela comissão parlamentar de inquérito”*.

*“Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurídico de, mediante requisição a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais”* (Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança nº. 27.10.10.2008).

*“Em regra, o segredo de justiça é oponível à Comissão Parlamentar de Inquérito e representa uma expressiva limitação aos seus poderes de investigação. Com base nesse entendimento, o Tribunal, por maioria, referendou decisão concessiva de pedido de liminar, formulado em mandado de segurança, impetrado por Tim Celular S/A e outras operadoras de telefonia fixa e móvel, contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar Escutas Telefônicas Clandestinas, que lhes determinara a remessa de informações cobertas por sigilo judicial. Em 4.8.2008, o Min. Cezar Peluso, deferira a cautelar, autorizando, até decisão contrária nesta causa, as impetrantes a não encaminharem à CPI o conteúdo dos mandados judiciais de interceptação telefônica”*

*cumpridos no ano de 2007 e protegidos por segredo de justiça, exceto se os correspondentes sigilos fossem quebrados prévia e legalmente. Reputou que aparentava razoabilidade jurídica (fumus boni iuris) a pretensão das impetrantes de se guardarem da pecha de ato ilícito criminoso, por força do disposto no art. 325 do CP e no art. 10, c/c o art. 1º, da Lei federal 9.296/96, que tipifica como crime a quebra de segredo de justiça, sem autorização judicial, ou, ainda, por deixarem de atender ao que se caracterizaria como requisição da CPI, bem como que estaria presente o risco de dano grave, porque na referida data se esgotava o prazo outorgado, sob cominação implícita, no ato impugnado, a cujo descumprimento poderia corresponder medida imediata e suscetível de lhes acarretar constrangimento à liberdade. Naquela sessão, considerou o relator a jurisprudência pacífica da Corte no sentido de que, nos termos do art. 58, § 3º da CF, as CPIs têm todos os "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", mas apenas esses, restando elas sujeitas aos mesmos limites constitucionais e legais, de caráter formal e substancial, oponíveis aos juízes de qualquer grau, no desempenho de idênticas funções." O relator asseverou que, sob esse ponto de vista, o qual é o da qualidade e extensão dos poderes instrutórios das CPIs, estas se situam no mesmo plano teórico dos juízes, sobre os quais, no exercício da jurisdição, que lhes não é compartilhada às Comissões, nesse aspecto, pela Constituição, não têm elas poder algum, até por força do princípio da separação dos poderes, nem têm poder sobre as decisões jurisdicionais proferidas nos processos, entre as quais relevam, para o caso, as que decretam o chamado segredo de justiça, previsto como exceção à regra de publicidade, a contrario sensu, no art. 5º, LX, da CF. Esclareceu, no ponto, que as CPIs carecem, ex auctoritate propria, de poder jurídico para revogar, cassar, compartilhar, ou de qualquer outro modo quebrar sigilo legal e constitucionalmente imposto a processo judiciário, haja vista tratar-se de competência privativa do Poder Judiciário, ou seja, matéria da chamada reserva jurisdicional, onde o Judiciário tem a primeira e a última palavra. Aduziu, ainda, ser intuitiva a razão última de nem a Constituição nem a lei haverem conferido às CPIs, no exercício de suas funções, poder de interferir na questão do sigilo dos processos jurisdicionais, porque se cuida de medida excepcional, tendente a resguardar a intimidade das pessoas que lhe são submissas, enquanto garantia constitucional explícita (art. 5º, X), cuja observância é deixada à estima exclusiva do Poder Judiciário, a qual é exercitável apenas pelos órgãos jurisdicionais competentes para as respectivas causas - o que implica que nem outros órgãos jurisdicionais podem quebrar esse sigilo, não o podendo, a fortiori, as CPIs. Concluiu que é essa também a razão pela qual não pode violar tal sigilo nenhuma das pessoas que, ex vi legis, lhe tenham acesso ao objeto, assim porque intervieram nos processos, como porque de outro modo estejam, a título de destinatários de ordem judicial, sujeitas ao mesmo dever jurídico de reserva. Nesta sessão, o Tribunal, preliminarmente, tendo em conta a relevância da matéria, por votação majoritária, entendeu possível ao relator trazer à apreciação do Plenário a decisão liminar. Vencido o Min. Marco Aurélio que considerava caber apenas ao relator, nos termos do art. 203 do RISTF, o exame da decisão liminar em mandado de segurança. No mérito, o Tribunal referendou a decisão, com as ressalvas, na presente sessão, aduzidas pelo relator. Em acréscimo à decisão liminar deferida em 4.8.2008, asseverou-se, não obstante reconhecendo os altos propósitos da Comissão Parlamentar de Inquérito, que estes não poderiam ser feitos à margem ou à revelia da lei. Em razão disso, entendeu-se que a maneira que seria de o Judiciário contribuir com o trabalho da Comissão não poderia estar na quebra dos sigilos judiciais! , a qual, frisou-se, nem o Supremo teria o poder para fazê-lo no âmbito dos processos judiciais de competência de outro juízo. Dessa forma, concluiu-se que, eventualmente, a CPI, se tivesse interesse,*

*poderia receber algumas informações que poderiam constituir subsídios para suas atividades. A liminar foi concedida nestes termos: se a Comissão tiver interesse, as operadoras deverão encaminhar as seguintes informações: 1) relação dos juízos que expediram os mandados, bem como da quantidade destes e dos terminais objeto das ordens - quantos mandados e quantos terminais; 2) relação dos órgãos policiais específicos destinatários das ordens judiciais; 3) havendo elementos, relação dos órgãos que requereram as interceptações; 4) relação da cidade ou das cidades em que se situam os terminais objeto das ordens de interceptações; e 5) duração total de cada interceptação. Ficando claro que não podem constar das informações, de modo algum: 1) o número de cada processo; 2) o nome de qualquer das partes ou dos titulares dos terminais interceptados; 3) os números dos terminais; e 4) cópias dos mandados e das decisões que os acompanharam ou que os determinaram. Vencido o Min. Marco Aurélio que negava referendo à liminar deferida, e, salientando que a regra prevista no art. 5º, XII, da CF teria sido temperada pelo próprio constituinte quando previu, no art. 58, § 3º, da CF, que as CPI teriam poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, afirmava que, ao negar o acesso da CPI aos dados pretendidos, estar-se-ia esvaziando por completo o objeto da CPI, e conferindo interpretação restritiva ao § 3º do art. 58 da CF, o que geraria um conflito institucional.” (Mandado de Segurança nº. 27483, rel. Ministro Cezar Peluso).*

O Ministro Cezar Peluso concedeu liminar autorizando o paciente a não encaminhar à Comissão Parlamentar de Inquérito documentação sobre a qual deva guardar sigilo profissional. A liminar estende-se tanto aos documentos com esse caráter que ele tenha obtido no exercício estrito de sua profissão de especialista em fonética forense, como também como perito judicial em processos cobertos por segredo de justiça, exceto, nesta segunda hipótese, se tal sigilo for quebrado prévia e legalmente. A decisão foi tomada pelo Ministro nos autos do Habeas Corpus nº. 95279. Ao decidir a questão, o Ministro Cezar Peluso reconheceu que é fundado o receio do paciente de que venha a responder por eventual ilícito, se atender ou recusar-se a atender à requisição de documentos sobre os quais lhe pesa dever jurídico de sigilo profissional. “*No primeiro caso, o ora paciente está escusado de prestar informações colhidas no exercício da profissão*”, observou. No segundo, só poderá prestá-las, desde que seja, legal e formalmente, pela autoridade competente, quebrado o sigilo que recobre os feitos processados em segredo de justiça”, afirmou.

O Supremo Tribunal julgou Ação Cível Originária em que se discutia sobre a existência ou não de poder das Comissões Parlamentares de Inquérito estaduais para determinar quebra de sigilo bancário. Tratava-se de Mandado de Segurança impetrado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro contra ato do Banco Central do Brasil, consistente na negativa de quebra de sigilo bancário requerida pela Comissão Parlamentar de Inquérito daquele Estado. O Pleno concedeu, por maioria, e, em parte, a ordem, para determinar que o Banco Central forneça as informações requeridas. Inicialmente, asseverou-se que a referida autarquia fizera mera leitura formalista da questão e que a interpretação somente seria válida se a proteção constitucional conferida ao sigilo de dados bancários fosse de natureza absoluta, o que, conforme jurisprudência do Supremo, já teria sido afastado. Entendeu-se que a regra do §3º do art. 58 da Constituição, à luz do princípio federativo, é extensível às Comissões estaduais. Ressaltou-se que a possibilidade de criação de Comissão decorre de norma constitucional central de absorção compulsória nos estados-membros, a qual se destina a garantir o potencial do Poder Legislativo em sua função de fiscalizar a administração,

um dos traços fundamentais da separação de poderes no sistema federativo. Acrescentou-se que a quebra do sigilo bancário seria instrumento inerente e fundamental ao exercício dessa atividade parlamentar e que, tendo em conta a semelhança entre as Comissões federais e as estaduais, impedir que esse instrumento fosse utilizado pelos legislativos estaduais implicaria a criação de "*elemento adicional de apoucamento das já institucionalmente fragilizadas unidades integrantes da Federação.*" (Ação Cível Originária nº. 730/RJ, relator Ministro Joaquim Barbosa).

O Ministro Celso de Mello determinou ao secretário da Receita Federal e ao supervisor da Caixa Econômica Federal que forneçam as informações solicitadas pela Comissão da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ao determinar o fornecimento das informações na Ação Cível Originária nº. 1190, o Ministro citou precedentes da Corte no sentido de que as Comissões Parlamentares têm, sim, poder para pedir a quebra de sigilo bancário fiscal ou telefônico. Mas para isso, devem demonstrar a existência de indícios que justifiquem a necessidade de sua efetivação no curso das investigações. Na análise do pedido o Ministro Celso de Mello reafirmou a jurisprudência no sentido de que as Comissões Parlamentares de Inquérito, mesmo que instituídas por Assembleias Legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dispõem da prerrogativa, garantida pela própria Constituição da República, de decretar a quebra do sigilo dos registros bancários e fiscais. A recusa da Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Caixa Econômica Federal, além de arbitrária, é inconstitucional, frisou o Ministro. Celso de Mello explicou que o poder investigatório das Comissões estaduais e distritais – incluindo a possibilidade de solicitar dados sigilosos fiscais e bancários, não vem da legislação comum, mas sim da própria Constituição Federal.

Decisão liminar do Ministro Ricardo Lewandowski determinou que a Receita Federal forneça cópias de declarações de bens e rendimentos de pessoas investigadas pela Comissão. O Ministro tomou a decisão ao analisar uma Ação Cível Originária nº. 1085 ajuizada pela Assembleia Legislativa da Bahia, que instaurou a Comissão para apurar possíveis irregularidades na gestão de recursos públicos da Empresa Baiana de Alimentos. Ao deferir a liminar, o Ministro Lewandowski citou decisões do Supremo segundo as quais as Comissões estaduais têm autorização legal para requerer quebra de dados bancários. Pelas decisões, essa seria uma função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo, conferida pela Constituição Federal de 1988.

*“MANDADO DE SEGURANÇA 25.668-1  
DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.- O Supremo Tribunal Federal, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, neutralizando, desse modo, abusos cometidos por Comissão Parlamentar*



*de Inquérito, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, nesse contexto, porque vocacionado a fazer prevalecer a autoridade da Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Doutrina. Precedentes."*

Veja trecho do voto:

*"Entendo assistir plena razão ao eminente Procurador-Geral da República, eis que a decisão do órgão parlamentar ora apontado como coator, que decretou a quebra de sigilo dos registros bancários, fiscais e telefônicos da impetrante, não se reveste da necessária fundamentação legitimadora dessa medida excepcional questionada na presente sede mandamental. A empresa impetrante, ao postular a invalidação da deliberação em causa, alega que a CPMI dos Correios – ao assim proceder – transgrediu o ordenamento positivo, lesando garantias de índole constitucional, notadamente aquela que tem por suporte a cláusula do “due process of law” (CF, art. 5º, LV). Sustenta-se, ainda, na presente impetração, que o ato ora impugnado reveste-se de insuperáveis vícios que lhe infirmam a validade jurídico-constitucional, eis que – segundo alega a impetrante – a mencionada decisão da CPMI dos Correios (a) foi proferida “em face de terceiro que não possui nenhuma relação com o IRB”, (b) emanou de “Poder incompetente, porquanto tal competência é exclusiva do Judiciário” e (c) apresenta-se desprovida “de fundamentação, em arrepio ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal” (fls. 26). Tal como corretamente assinalou o eminente Procurador-Geral da República, em seu douto parecer, tem razão a ora impetrante no ponto em que sustenta, com inteira procedência, a nulidade do ato que lhe ordenou a quebra de sigilo. É que a deliberação estatal impugnada pela impetrante não se apoia em fundamentação suficiente e idônea, apta a legitimar a adoção, pela Comissão Parlamentar de Inquérito ora apontada como coatora, de medida que se mostra impregnada de caráter tão extraordinário, como o é a que resulta da quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico. Essa circunstância que venho de referir, bastante por si mesma, revela-se suficiente para ensejar, por si só, independentemente do exame das demais alegações deduzidas pela ora impetrante, a invalidação do ato de quebra emanado da CPMI dos Correios. Na realidade, Senhor Presidente, a análise do pleito mandamental em questão (fls. 02/27), de um lado, e o exame das razões que motivaram a decretação da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante (fls. 115), de outro, demonstram a evidente falta de fundamentação subjacente à efetivação, no caso, da medida excepcional da “disclosure”. Reconheço, por isso mesmo, que o ato ora apontado como coator, ante a clara ausência de motivação de que se ressente, não se ajusta aos padrões mínimos fixados pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte. Para se constatar esse déficit de fundamentação, suficiente para comprometer a própria validade do ato de quebra de sigilo, basta ler a justificação que a CPMI dos Correios adotou para viabilizar o acesso aos registros bancários, fiscais e telefônicos da empresa ora impetrante, assim a ela se referindo (fls. 115): “Por estar envolvida, direta ou indiretamente, no caso de possível favorecimento a ‘Brokers’, conforme Relatório Preliminar nº 1 CPMI dos Correios – Subrelatoria do IRB.” (grifei) O exame dessa fundamentação – que é genérica e insuficiente – permite reconhecer, na deliberação que nela se apoiou, uma evidente transgressão ao mandamento constitucional que impõe, aos atos de disclosure, a necessária observância, por parte de qualquer órgão estatal (como uma CPI, p. ex.), do dever de motivar a adoção de medida tão extraordinária como a que ora se impugna nesta sede mandamental. É preciso advertir que a quebra de sigilo não se pode converter em instrumento de devassa indiscriminada dos dados – bancários, fiscais e/ou telefônicos –*

postos sob a esfera de proteção da cláusula constitucional que resguarda a intimidade, inclusive aquela de caráter financeiro, que se mostra inerente às pessoas em geral. Não se pode desconsiderar, no exame dessa questão, que a cláusula de sigilo que protege os registros bancários, fiscais e telefônicos reflete uma expressiva projeção da garantia fundamental da intimidade - da intimidade financeira das pessoas, em particular -, que não deve ser exposta, enquanto valor constitucional que é (VÂNIA SICILIANO AIETA, "A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental", p. 143/147, 1999, Lumen Juris), a intervenções estatais ou a intrusões do Poder Público, quando desvestidas de causa provável ou destituídas de base jurídica idônea. Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que a norma constitucional que outorga "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CF, art. 58, § 3º) traz, quanto a esta, o reconhecimento da necessidade de que os seus poderes somente devam ser exercidos de maneira compatível com a natureza do regime e com respeito (indeclinável) aos princípios consagrados na Constituição da República. A deliberação parlamentar questionada nesta sede mandamental, contudo - ao aprovar o Requerimento nº 1219/2005 (fls. 115 e 283) -, apoiou-se em genérica formulação desvestida de qualquer fundamentação idônea, incidindo, por tal específica razão, na censura que esta Suprema Corte proclamou em situações assemelhadas, com apoio em precedentes firmados por seu E. Plenário, como resulta claro de julgamento consubstanciado em acórdão assim ementado: "COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO CONCRETA DE CAUSA PROVÁVEL - NULIDADE DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. A QUEBRA DE SIGILO NÃO PODE SER UTILIZADA COMO INSTRUMENTO DE DEVASSA INDISCRIMINADA, SOB PENA DE OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE. - A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa - quando ausente a hipótese configuradora de causa provável - revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado - não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos - o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos." (RTJ 182/560, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). Cumpre rememorar, bem por isso, neste ponto, Senhor Presidente, a advertência desta Suprema Corte, cujo magistério jurisprudencial, ao interpretar o alcance da norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República, reconhece assistir, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, o poder de decretar, ex auctoritate propria, a quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, desde que o faça, no entanto, em ato adequadamente fundamentado, do qual conste a necessária referência a fatos concretos que justifiquem a configuração, hic et nunc, de causa provável (sequer indicada na espécie em exame), apta a legitimar a medida excepcional da disclosure (RTJ 173/805, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 174/844, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 177/229, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 178/263, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - MS 23.619/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI,

v.g.): “COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO - INOCORRÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS REFERENTES À PESSOA INVESTIGADA - NULIDADE DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. A QUEBRA DO SIGILO, POR ATO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, DEVE SER NECESSARIAMENTE FUNDAMENTADA, SOB PENA DE INVALIDADE.- A Comissão Parlamentar de Inquérito - que dispõe de competência constitucional para ordenar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico das pessoas sob investigação do Poder Legislativo - somente poderá praticar tal ato, que se reveste de gravíssimas consequências, se justificar, de modo adequado, e sempre mediante indicação concreta de fatos específicos, a necessidade de adoção dessa medida excepcional. Precedentes. A QUEBRA DE SIGILO - QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO - CONSTITUI ATO EIVADO DE NULIDADE.- A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o texto da Constituição, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apoia-se em formulações genéricas, muitas vezes padronizadas, que não veiculam a necessária e específica indicação da causa provável, que constitui pressuposto de legitimação essencial para a válida ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Carta Política.” (MS 23.964/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). Esse entendimento, Senhor Presidente - que encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (UADI LAMMÊGO BULOS, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, p. 253/257, item n. 2, 2001, Saraiva; ODACIR KLEIN, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 67/68, 1999, Fabris Editor; ALEXANDRE ISSA KIMURA, “CPI - Teoria e Prática”, p. 73/81, item n. 3.6, 2001, Ed. Juarez de Oliveira; ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 387, item n. 2.5.1, 18ª ed., 2005, Atlas; OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, “CPI ao Pé da Letra”, p. 131/134, item n. 90, 2001, Millennium; LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação”, p. 73, item n. 2, e p. 123/126, item n. 7, 2001, Juarez de Oliveira, v.g.) -, repele deliberações de Comissões Parlamentares de Inquérito, que, cingindo-se a meras presunções, ou a referências destituídas “do mínimo necessário de suporte informativo”, ou, ainda, a afirmações vagas e genéricas, nestas fundamentam, mesmo assim, a medida extraordinária da quebra de sigilo, em claro desrespeito ao modelo institucional de poderes limitados e ao sistema de garantias subjetivas estabelecidos no estatuto constitucional (MS 23.668/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI). Cabe registrar, neste ponto, Senhor Presidente, uma última observação. Refiro-me ao fato de que a presente decisão – precisamente por fazer prevalecer, na espécie, uma garantia constitucional desrespeitada pela CPI em questão – não pode ser qualificada como um ato de indevida interferência na esfera orgânica do Poder Legislativo. É que a função de investigar não pode resumir-se a uma sucessão de abusos nem deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O inquérito parlamentar, por isso mesmo, não pode transformar-se em instrumento de prepotência nem converter-se em meio de transgressão ao regime da lei. Os fins não justificam os meios. Há parâmetros ético- -jurídicos que não podem nem devem ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, quando investigam (como na espécie), processam ou julgam, não estão exonerados do dever de respeitar os estritos limites da lei e da Constituição, por mais graves que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal. Não se diga, por isso mesmo,

*na perspectiva do caso em exame, que a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, configuraria intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais no âmbito de atuação do Poder Legislativo. Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo não traduzem nem configuram situação de conflito institucional, especialmente porque, acima de qualquer dissídio, situa-se a autoridade da Constituição e das leis da República. Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado - situa-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo - é imune à força da Constituição e ao império das leis. Uma decisão judicial - que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis - não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em unânime decisão: "O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.- A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República." (RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Esse entendimento, Senhor Presidente, tem sido por mim observado em diversos julgamentos que proferi nesta Suprema Corte e nos quais tenho sempre enfatizado que a restauração, em sede judicial, de direitos e garantias constitucionais lesados por uma CPI não traduz situação configuradora de ofensa ao princípio da divisão funcional do poder, como resulta claro da seguinte (e recente) decisão, que está assim ementada: "(...) O postulado da separação de poderes e a legitimidade constitucional do controle, pelo Judiciário, das funções investigatórias das CPIs, se e quando exercidas de modo abusivo. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. (...)". (HC 88.015-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, in "Informativo/STF" nº 416/2006). É imperioso destacar, ainda, Senhor Presidente, no contexto destas considerações finais, que a exigência de respeito aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional não frustra nem impede o exercício pleno, por qualquer CPI, dos poderes investigatórios de que se acha investida. A observância dos direitos e garantias constitui fator de legitimação da atividade estatal. Esse dever de obediência ao regime da lei se impõe a todos - magistrados, administradores e legisladores. O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, não há lugar para o poder absoluto. Ainda que em seu próprio domínio institucional, portanto, nenhum órgão estatal - como uma Comissão Parlamentar de Inquérito, p. ex. - pode, legitimamente, pretender-se superior ou supor-se fora do*

*alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República. O respeito efetivo pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgadas pela ordem jurídica aos cidadãos em geral representa, no contexto de nossa experiência institucional, o sinal mais expressivo e o indício mais veemente de que se consolida, em nosso País, de maneira real, o quadro democrático delineado na Constituição da República. A separação de poderes - consideradas as circunstâncias históricas que justificaram a sua concepção no plano da teoria constitucional - não pode ser jamais invocada como princípio destinado a frustrar a resistência jurídica a qualquer ensaio de opressão estatal ou a inviabilizar a oposição a qualquer tentativa de comprometer, sem justa causa, o exercício, pela pessoa que sofre a investigação, do seu direito de requerer a tutela jurisdicional contra abusos que possam ser cometidos pelas instituições do Estado, não importando se vinculadas à estrutura do Poder Legislativo (como na espécie), do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. A investigação parlamentar, judicial ou administrativa de qualquer fato determinado, por mais grave que ele possa ser, não prescinde do respeito incondicional e necessário, por parte do órgão público dela incumbido, das normas, que, instituídas pelo ordenamento jurídico, visam a equacionar, no contexto do sistema constitucional, a situação de contínua tensão dialética que deriva do antagonismo histórico entre o poder do Estado (que jamais deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que não poderão impor-se de forma absoluta). É, portanto, com apoio na Constituição e nas leis - e não na busca pragmática de resultados - que se deverá promover a solução do justo equilíbrio entre as relações de tensão que emergem do estado de permanente conflito entre o princípio da autoridade, de um lado, e o valor da liberdade e dos demais direitos e garantias fundamentais, de outro. O que simplesmente se revela intolerável - e não tem sentido, por divorciar-se dos padrões ordinários de submissão à "rule of law" - é a insinuação, de todo paradoxal, contraditória e inaceitável, de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis configuraria fator ou elemento de frustração da eficácia da investigação estatal. É tempo de concluir este voto, Senhor Presidente. E, ao fazê-lo, consideradas as razões mencionadas, tenho por inteiramente acolhível a pretensão mandamental deduzida pela empresa impetrante, por reconhecer que a fundamentação do ato de quebra de sigilo em causa revela-se genérica, insuficiente e, por isso mesmo, incompatível com os padrões firmados pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte. Sendo assim, pelas razões expostas, e acolhendo, ainda, o douto parecer do eminente Procurador-Geral da República (fls. 397/401), defiro o pedido formulado nesta sede mandamental, em ordem a invalidar o ato da CPMI dos Correios, que, ao aprovar o Requerimento nº 1219/2005 (fls. 283), "determinou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da impetrante, Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros Ltda. (...)" (fls. 26, item n. IV, "a" e "b"). É o meu voto."*

A excessiva concessão de liminares e Mandados de Segurança contra Comissões instaladas no Congresso Nacional levou o Ministro Cezar Peluso a propor a edição de um enunciado de súmula. O texto proposto diria que não é possível a quebra de sigilo por comissão parlamentar de inquérito sem fundamentação. O debate se deu a propósito do julgamento de um Mandado de Segurança no qual uma empresa pretendia evitar a quebra de seu sigilo bancário pela Comissão Mista. O Mandado de Segurança, apesar das várias argumentações, foi deferido com base na falta de fundamento. O pedido restringia-se a alegar que a empresa estaria, direta ou indiretamente, envolvida nos fatos apurados pela comissão. Um pedido de duas linhas. Por unanimidade, o Supremo indeferiu o pedido. Mas a

forma como têm se comportado os parlamentares propiciou um debate aguerrido entre os ministros – todos incomodados com a forma como têm sido feitas as determinações de quebra de sigilos. O Ministro Sepúlveda Pertence lembrou que, muitas vezes, o vazamento das informações à imprensa, por parte de grupos políticos, acaba sendo a verdadeira razão das quebras. O Ministro Gilmar Mendes falou na “*quebra de sigilo à brasileira*”. O mais contundente, porém, foi o Ministro Celso de Mello, relator do Mandado de Segurança. Não à toa, ele é um dos Ministros que mais se debruçaram sobre o tema. O Supremo começou a discutir a matéria em 1991, quando da comissão que tratava do Instituto Nacional de Seguridade Social. Mas foi em 1999, quando da instalação da Comissão do Judiciário, que o Ministro mais se deteve sobre o tema. Nessa época, o Ministro Celso de Mello era Presidente do Supremo e sofreu enorme pressão interna ao se posicionar a favor da Comissão. Entendia o Ministro que nenhum dos Poderes estava imune a fiscalização. É curioso notar que a Comissão do Judiciário convidou 73 pessoas a prestar depoimentos – autoridades do Legislativo, Judiciário, advogados. O Ministro Nelson Jobim lembrou que, “*pela enésima*” vez, o Ministro Celso de Mello reiterou os posicionamentos adotados pela Corte sobre o assunto. Uma leitura dos votos do Ministro Mello mostra que praticamente todas as questões levantadas pelos Congressistas indignados com o Supremo já foram enfrentadas pelo Tribunal. O primeiro voto eloquente deu-se em setembro de 1999. No julgamento do Mandado de Segurança nº. 23.452-1. Naquela ocasião, o voto já trazia a afirmativa: “*O controle jurisdicional de abusos praticados por comissão parlamentar de inquérito não ofende o princípio da separação de Poderes. O controle do Poder constitui uma exigência de ordem político-jurídico essencial ao regime democrático*”. *A circunstância de os poderes investigatórios 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, nem desrespeitar o privilégio contra a auto incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha*”, afirmou. Sobre a quebra de sigilo, o voto diz que para decretar, legitimamente, a quebra do sigilo bancário, fiscal ou 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*”. O entendimento sobre quebra de sigilo foi reiterado no voto proferido, como relator, no Mandado de Segurança nº. 23868: “*A quebra do Sigilo, por ato de Comissão Parlamentar de Inquérito, deve ser necessariamente fundamentada, sob pena de invalidade*”. Além disso, o Ministro pontuou o momento da motivação: “*A exigência de motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo — qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental*”. Como em uma lição antecipada, ele já definira a situação de generalidade dos pedidos de quebra: “*a quebra de sigilo - que se apóia em fundamentos genéricos e que não indica fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação - constitui ato eivado de nulidade*”.

O alerta sobre a utilização indiscriminada de dados obtidos com a quebra de sigilos remeteu ao julgamento de outro Mandado de

Segurança (nº. 23851). Nele, relator, o Ministro Celso de Mello, abordou o tema da quebra como forma de ferir a garantia à intimidade. *“A quebra de sigilo não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da intimidade”*. Outro tema resolvido no âmbito do Supremo é a chamada reserva de jurisdição e o poder de quebra de sigilo. Ela diz respeito a competências que apenas Magistrados detém – determinar busca domiciliar, interceptação telefônica e decretação de prisão, salvo em caso de flagrante – mas, aí, pode qualquer pessoa. A discussão ocorreu a propósito de dois Mandados de Segurança (nºs. 23.652 e 23.639). *“O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, artigo 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, artigo 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, artigo 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, artigo 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”*. O Ministro lembrou que não apenas a Comissão Parlamentar de Inquérito, mas a polícia judiciária e o Ministério Público estão submetidos a controles. E que, nem por isso, deixam de cumprir seus papéis. Aliás, um entendimento do Ministro reflete a visão do Supremo de não apenas limitar os poderes da Comissão, mas de resguardar seus interesses também. No Mandado de Segurança nº. 23.639, ele afirmou: *“O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa — sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. A lição tem sido repetida à exaustão, disso parlamentares não podem reclamar.”* (Mandado de Segurança nº. 25.668).

A propósito, vejamos o artigo intitulado *“CPIs e o controle da corrupção”*, de Luiz Flávio Gomes:

*“Ferrajoli, um dos maiores filósofos na atualidade, ao descrever o Estado moderno procurou enfatizar sua tríplice crise: (a) crise do Estado nacional; (b) crise do Estado de bem-estar social e (c) crise de legalidade (Derechos y garantías, Madrid: Ed. Trotta, 1999, p. 15 e ss.). Essas três crises, entretanto, não individualizam com precisão integral o Estado brasileiro que enfrenta uma quarta crise: crise de moralidade. Retrato fiel dessa crise é, sem sombra de dúvida, o próprio parlamento nacional, que não só é o principal protagonista dos “mensalões” como não foi cuidadoso nem sequer no momento da eleição do presidente da Câmara dos Deputados, que é defensor ardoroso do nepotismo, de um “acordão” salvador de mandatos, etc. Não há dúvida que toda corrupção política deve ser rigorosamente investigada e que as CPIs poderiam cumprir um relevante serviço para a nação, passando-a a limpo. Sabe-se que as CPIs não podem fazer tudo, mas podem muita coisa. Desde logo, contam elas com todos os poderes investigativos do juiz (CF, art. 58, § 3º). Isso significa que tudo que o juiz pode determinar no curso de uma investigação as CPIs também podem. Ressalva deve ser feita em relação às reservas constitucionais de jurisdição. Nesse sentido, pelo menos três poderes são*

*reservados com exclusividade aos juízes: (a) decretação de prisão (excluindo-se o flagrante, que pode ser levado a cabo por qualquer pessoa); (b) busca e apreensão domiciliar e (c) interceptação telefônica. Fora disso, as CPIs contam com amplos poderes investigatórios e decisórios sobre o fato determinado que a originou. Se o direito vigente lhes confere tantos poderes, por que seus resultados têm sido tão escassos e restritos? Em primeiro lugar porque lhes falta muita competência técnica e jurídica. Seus integrantes fazem o que podem, dentro dos seus limites cognitivos, materiais, técnicos (investigativos) e jurídicos. Nunca fizeram qualquer curso específico de investigação. Não contam com assessoria suficiente em muitos campos de trabalho. A complexidade de uma investigação desse porte está diametralmente descompassada em relação à estrutura e competência das CPIs. Logo após as contundentes revelações do próprio Duda Mendonça de que recebeu dinheiro fora do Brasil em várias contas correntes, o que mais se ouviu, dentro das próprias CPIs, foi: somente a Polícia Federal e o Ministério Público é que terão condições de aprofundar essa investigação! Os incontáveis mandados de segurança deferidos pelo STF (Supremo Tribunal Federal) contra suas decisões, por falta de fundamentação adequada de medidas restritivas de direitos, revelam outro desconhecimento dessas Comissões: o técnico-jurídico. Que também já esteve presente em várias prisões em flagrante efetuadas por elas sem a existência de situação de flagrância. Se ninguém é obrigado se auto-incriminar, não há que se falar em falso testemunho quando uma testemunha se recusa a responder aquilo que lhe prejudica. A forma encontrada pelas CPIs de compensação de seus déficits operacionais, materiais, técnicos etc., entretanto, não foi a melhor: em lugar de seguir o tempo da Justiça, seguem o tempo da mídia, que divulga tudo quanto está vendo ou ouvindo, em tempo real, ainda que seja uma tremenda inverdade. A espetacularização dos atos investigativos, que é fruto de uma conivência bem orquestrada entre a mídia e as CPIs, traduzem condenações públicas de pessoas sem o devido processo legal, invadem privacidades, aniquilam imagens e reputações etc.. A midiaticização das investigações deveria ser devidamente disciplinada, prevendo-se grave responsabilidade civil e penal para os abusos. Aliás, a própria delação premiada, inclusive porque também está midiaticizada, está merecendo urgente atenção. Sabe-se o quanto é destrutiva uma delação inverídica que, por sinal, não é tão incomum sobretudo quanto envolve o poder central. Os políticos contam com incontáveis e inconfessáveis razões para fazerem delações não verdadeiras. Daí o cuidado que deve ter a Justiça para a aceitação delas. De qualquer modo, é certo que esse “tempo da Justiça” (que conduz à prudência, equilíbrio etc.) não se corresponde em nada com o “tempo da mídia”. As CPIs, na medida em que favorecem este último, em detrimento do primeiro, acabam por midiaticizar sua própria investigação. Isso pode lhes render dividendos políticos (eleitóreiros), mas não é nada construtivo em termos de cidadania e dignidade.” (Fonte: [www.ultimainstancia.com.br](http://www.ultimainstancia.com.br), com acesso no dia 20 de setembro de 2005).*

Decisão do ministro Eros Grau suspendeu ato que determinou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de S. H. D. C., investigada pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal. Por meio de liminar requerida no Mandado de Segurança nº. 26909, contestou-se ato do presidente da Comissão que determinou a quebra de seus sigilos. Segundo o relator, Ministro Eros Grau, a jurisprudência do Supremo é firme no sentido de admitir a quebra de sigilos fiscal, bancário e telefônico efetivada por Comissões Parlamentares de Inquérito. No entanto, os requerimentos devem ser fundamentados, apresentando fatos concretos que justifiquem causa provável para a efetivação da medida excepcional. “*Não se trata de*



*mera formalidade, mas de exigência imposta aos órgãos dotados de poderes instrutórios próprios das autoridades judiciais, submetidos aos deveres e limitações previstos no art. 93, IX, da Constituição do Brasil”, disse o ministro. Para ele, “a provisão das liberdades não pode ser tida como irrelevante senão até o momento em que quem assim a tenha torne-se carente da proteção do Poder Judiciário”. O relator ressaltou que não são indicados, objetivamente, fatos concretos e precisos, mas somente indícios que, em princípio não guardariam relação direta com o objeto da investigação parlamentar, a ponto de afastar a garantia constitucional do sigilo. Por fim, o relator afirmou que caso os dados sigilosos já tenham sido encaminhados à comissão, que sejam lacrados e mantidos sob a guarda do presidente daquela comissão, que não poderá utilizá-los nem encaminhá-los a qualquer outro órgão público.*

*“SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 26.895-6/DISTRITO FEDERAL - RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO - DECISÃO: (...) O Supremo Tribunal Federal, como tenho sempre observado em minhas decisões, ao reconhecer possível a quebra de registros bancários, fiscais e telefônicos por Comissões Parlamentares de Inquérito, estabeleceu critérios que a jurisprudência constitucional desta Corte considera essenciais à legitimação da prática excepcional da “disclosure” dos dados sigilosos pertinentes a qualquer pessoa, física ou jurídica. Torna-se relevante acentuar, por isso mesmo, que o exercício, por qualquer CPI, do poder extraordinário que lhe conferiu a própria Constituição da República supõe, para ser reputado válido, a satisfação de determinados requisitos, notadamente daqueles que impõem, a esse órgão de investigação parlamentar, sob pena de nulidade, a motivação do ato de quebra, que deverá indicar, para esse efeito, fatos concretos justificadores da necessidade dessa medida excepcional (RTJ 173/805 – RTJ 174/844 – RTJ 177/229 – RTJ 178/263 – MS 23.619/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – MS 23.964/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.): “A QUEBRA DE SIGILO - QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO - CONSTITUI ATO INVÁLIDO DE NULIDADE.- A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - O Supremo Tribunal Federal, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, neutralizando, desse modo, abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, nesse contexto, porque vocacionado a fazer prevalecer a autoridade da Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes. Doutrina. Precedentes.” (MS 25.668/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) O exame dos presentes autos parece revelar que o ato em causa, analisado sob a perspectiva de sua fundamentação (fls. 207/213), estaria em conformidade com essa diretriz jurisprudencial que venho de rememorar. Sendo assim, em sede de estrita deliberação, indefiro o pedido de medida liminar, eis que não concorrem, na espécie,*

*como o exige a jurisprudência desta Suprema Corte (RTJ 112/140), os requisitos necessários à pretendida outorga do provimento cautelar em causa. (...) Publique-se. Brasília, 21 de setembro de 2007.”*

*“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).” (MS 23652).*

Por ausência de fundamentação, o Supremo Tribunal deferiu dois Mandados de Segurança impetrados contra atos de Comissão, que determinaram a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico dos impetrantes. Considerou-se que a Comissão Parlamentar de Inquérito, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (CF, art. 93, IX). MS 23.868-DF e MS 23.964-DF, rel. Min. Celso de Mello, 30.8.2001.(MS-23868)(MS-23964).