SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Segurança nº 23.452

Impetrante: Luiz Carlos Baretti Júnior
Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO
Despacho do Relator

DECISÃO: Trata-se de *mandado de segurança* com pedido de liminar, impetrado contra o Senhor Presidente da *Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro*, no qual o autor do presente *writ* mandamental *sustenta* a ocorrência de *abuso de poder* que *teria* sido praticado por esse órgão de investigação parlamentar.

O ora impetrante — *fundamentando* a sua pretensão mandamental na circunstância de ser *Advogado* e de *não* exercer qualquer cargo de direção, de gestão ou de administração na empresa *Teletrust de Recebíveis S/A* (da qual, *segundo afirma*, sequer é acionista) — *alega* com apoio no art. 133 da Constituição e no art. 7º, II, da Lei nº 8.906/94, que se revestem de *ilicitude* as medidas restritivas de direitos contra ele ordenadas pela CPI/Sistema Financeiro.

Passo a apreciar o pedido de medida liminar

COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA APRECIAR MANDADOS DE SEGURANÇA/*HABEAS CORPUS* IMPETRADOS CONTRA COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. Cabe reconhecer, *preliminarmente*, que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, *em sede originária*, mandados de segurança e *habeas corpus* impetrados contra *Comissões Parlamentares de Inquérito* constituídas no *âmbito* do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito *enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União*, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, *sujeitando-se*, em conseqüência, em tema mandado de segurança. ou de *habeas corpus* ao controle jurisdicional *originário* do Supremo Tribunal Federal (*CF*, art. 102 I, "d" e "i").

Esse entendimento *tem prevalecido*, sem maiores disceptações, no magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que, *por mais de uma vez* quer sob a égide do *vigente* ordenamento constitucional (*RDA 196/195*, Rel. Min. CELSO DE MELLO — *RDA 196/197*, Rel. Min. CELSO DE MELLO — *RDA 199/205* Rel. Min. PAULO BROSSARD — *HC 71.193-SP*, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE — *HC 79.244-DF*, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*), quer sob a vigência de Constituições anteriores (*MS 1.959-DF*, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI), *já decidiu* que:

"*As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos.*"

(*RDA* 47/286-304)

Sendo assim — e tendo presente, ainda, o magistério da doutrina (JOÃO DE OLIVEIRA FILHO "*Legislativo: Poder Autêntico*", p. 295/296, 1974, Forense *v.g.*) — reveste-se de plena *cognoscibilidade* o presente *writ* mandamental ora deduzido pelo impetrante perante esta Suprema Corte.

ABUSO DE PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES E POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL. O sistema constitucional brasileiro, *ao consagrar o prin-*

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

Com a finalidade de impedir que o *exercício abusivo* das prerrogativas estatais *pudesse* conduzir a práticas que transgredissem o regime das liberdades públicas e que sufocassem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, *atribuiu-se* ao Poder Judiciário a função eminente de *controlar* os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais.

Daí a precisa observação de JOÃO MANGABEIRA ("*Em torno da Constituição*", p. 99, 1934 Companhia Editora Nacional), para quem o *Supremo Tribunal Federal*, qualificando-se como "*o grande poder político*" da República, *foi concebido* como órgão destinado a *conter* "*o Legislativo e o Executivo nas órbitas que a Carta Constitucional lhes traça*" e a *garantir* "*os direitos do indivíduo com o amparo de uma proteção irresistível*".

Dentro desse contexto, impende registrar que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são *passíveis* de controle jurisdicional, sempre que, *de seu eventual exercício abusivo*, derivarem *injustas* lesões ao, regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais.

Desse modo, as ofensas ao *status libertatis* ou a direitos outros titularizados por pessoas ou entidades que sofram as conseqüências prejudiciais da ação eventualmente arbitrárias de uma CPI tornam-se *suscetíveis* de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

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

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

Lapidar, nesse tema, o magistério, sempre erudito e irrepreensível, de PEDRO LESSA ("*Do Poder Judiciário*", p. 65-66, 1915, Livraria Francisco Alves), *verbis*:

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

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

OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ESTÃO SUJEITOS ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo — e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar —, o desenvolvimento do inquérito instaurado por qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional rege-se por normas, que, visando a coibir eventuais excessos, impõem insuperáveis limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se deve desconhecer que a CPI — qualquer que seja o fato determinado a que tenha justificado a sua instauração — não pode exceder, sob pena de incidir em abuso de poder,

os parâmetros que delimitam, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigatórios.

Esses *possíveis* desvios jurídicos são reconhecidos por nossa melhor doutrina; que; ao referir a atuação *ultra vires* dos órgãos de investigação parlamentar e ao admitir a conseqüente possibilidade de seu controle Jurisdicional, observa (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de inquérito", p. 147, 1988, Forense), *verbis*:

"As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de suas atribuições, *podem* exercê-las com abuso de poder. A competência investigatória tem limites na Constituição e nas leis, sendo passível de controle jurisdicional, através do remédio do *habeas corpus*, desde que a atuação das mesmas venha a acarretar lesão atual ou iminente à liberdade de locomoção física. Será utilizável o mandado de segurança, na violação de direito líquido e certo."

A *necessária* submissão de *qualquer* CPI ao regramento normativo delineado em nosso sistema jurídico — é *importante salientar* — foi proclamada, *em unânime votação*, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, ao conceder o *writ* de *habeas corpus, advertiu* que esse órgão de investigação parlamentar *não dispõe* — mesmo em face do que prescreve o art. 58, § 3º, da Constituição — de poder, para, *fora* das situações de flagrância, decretar a *prisão* de qualquer pessoa (*RDA 199/205*, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

Sendo, o *inquérito parlamentar*, essencialmente; "um procedimento jurídico-constitucional" (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "*Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito*", p. 162, 1988, Forense), torna-se evidente que os poderes de que dispõe uma *CPI* acham-se *necessariamente* condicionados e regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ela utilizados na ampla investigação dos fatos sujeitos à apuração congressual.

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

O reconhecimento de que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito são essencialmente *limitados* decorre da própria natureza de nosso sistema constitucional, pois, no regime de governo consagrado pela Constituição brasileira, *nenhum* órgão do Estado acha-se investido de prerrogativas político-jurídicas absolutas.

Esse entendimento — que prevalece na prática institucional norte-americana (THOMAS M. COOLEY "A Treatise on the Constitutional Limitations", p. 11, 6ª ed., 1890, Boston; BERNARD SCHWARTZ, "American Constitutional Law", p. 77, 1955, Cambridge University Press.; WILLIAM BENNET MUNRO, "The Government of the United States", p. 346-355, 1926, The Macmillan Company, *v.g.*) — encontra apoio em autorizado magistério doutrinário de eminentes juristas nacionais que *enfatizam*, a propósito do tema, *notadamente em matéria de direitos e garantias individuais*, que *não são ilimitados* os poderes de investigação parlamentar atribuídos às Comissões de Inquérito constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União (MOACYR LOBO DA COSTA, "Origem, Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito", *in* Revista de Direito Público, vol. 9/110-121; CLÁUDIO PACHECO, "Novo Tratado das Constituições Brasileiras", vol. 6/355, 1992; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2/80 4ª ed. 1948; ROBERTO ROSAS, "Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo", *in* Revista de Direito Público, vol. 12/56-60).

OS MEIOS DE INVESTIGAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. É irrecusável que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. Essa prerrogativa de fiscalizar traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito — que constituem verdadeiras *fact-finding commissions* — devem dispor, na condução

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

do procedimento investigatório, de todos os meios necessários e pertinentes à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, *no entanto*, como precedentemente já ressaltado, *limitações* de ordem jurídico-constitucional que *restringem* em conseqüência, a capacidade de atuação da CPI (RAUL MACHADO HORTA, "Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação" *in* RDP, vol. 5/38; JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Inquéritos Parlamentares" *in* Revista de Informação Legislativa, vol. 2/73: MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/72, 1992, Saraiva).

O direito de investigar — que o ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (CF, art. 58, § 3º), tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais significativo de sua concretização.

A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente *delimitou* a natureza de suas atribuições institucionais, *restringindo-as*, unicamente, ao campo da *indagação probatória*, com absoluta *exclusão* de *quaisquer* outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, *inclusive* aquelas que decorrem do *poder geral de cautela* conferido aos juizes.

É por essa razão que a *jurisprudência constitucional* do Supremo Tribunal Federal — com apoio no magistério da doutrina (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2700-2701; item nº 303, 1991, Forense Universitária) — tem advertido que as Comissões Parlamentares de Inquérito *não podem* formular acusações e nem punir delitos (*RDA 199/205*, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO — HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), *nem* decretar a prisão de qualquer pessoa, *exceto* nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO — RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

Se é certo, observadas as restrições jurisprudenciais mencionadas, que a Comissão Parlamentar de Inquérito "tem poderes imanentes ao natural exercício de suas atribuições, como os de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor", bem assim os de "requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos" (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD); não é menos exato — segundo autorizado magistério doutrinário (LUIS ROBERTO BARROSO, "Comissões Parlamentares de Inquérito — Limite de sua Competência — Sentido da Expressão Constitucional 'Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais' — Inadmissibilidnde de Busca e Apreensão sem Mandado Judicial", *in* Revista Forense, vol. 335/165; FÁBIO KONDER COMPARATO, "Comissões Parlamentares de Inquérito — Limites", *in* Revista Trimestral de Direito Público, vol. 5/66) — que se revela questionável a possibilidade jurídica de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito praticar atos sujeitos ao princípio constitucional da reserva de jurisdição; vale dizer, atos cuja efetivação a Constituição Federal atribuiu, com absoluta exclusividade, aos membros do Poder Judiciário.

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

Isso significa — considerada a cláusula de primazia judiciária que encontra fundamento

no próprio texto da Constituição — que esta exige, para a legítima efetivação de determinados atos, notadamente daqueles que implicam restrição a direitos, que sejam eles ordenados apenas por magistrados.

Daí a observação feita por LUIZ FLÁVIO GOMES e por CÁSSIO JUVENAL FARIA, que, a propósito da extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, expendem preciso magistério:

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

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

O fundamental, nesse âmbito, é:

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

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

(c) não confundir poderes de investigação do juiz' (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do 'jus libertatis', incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país."

Torna-se importante assinalar, neste ponto, que, mesmo naqueles casos em que se revelar possível o exercício, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, dos mesmos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais; ainda assim a prática dessas prerrogativas estará necessariamente sujeita aos mesmos condicionamentos, às mesmas limitações e aos mesmos princípios que regem o desempenho, pelos juízes da competência institucional que lhes foi conferida pelo ordenamento positivo.

Isso significa, por exemplo, que qualquer medida restritiva de direitos, além de excepcional, dependerá, para reputar-se válida e legítima, da necessária motivação, pois, sem esta; tal ato — à semelhança do que ocorre com as decisões judiciais (CF, art. 93, IX) — reputar-se-á írrito e destituído de eficácia jurídica (RTJ 140/514, Rel. Min, CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Em uma palavra: as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados judiciais, quando no exercício de igual prerrogativa. Vale dizer: as Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes.

Assim sendo, tendo presentes as razões expostas, considerando o relevo jurídico da tese suscitada nesta impetração — especialmente a alegação de ofensa ao princípio da reserva constitucional de jurisdição —, concedo, em termos, a medida liminar ora postulada (fls. 10, item nº 1), para, até a prestação de infor-