COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — PODER DE INVESTIGAÇÃO — LIMITES

— Os poderes de investigação atribuídos à comissão parlamentar de inquérito não são absolutos e comportam limitações, submetendo-se ao controle jurisdicional.

— As comissões parlamentares de inquérito podem decretar, por autoridade própria, a quebra de sigilo bancário de pessoas por elas investigadas, desde que justifiquem a existência concreta de causa provável legitimadora da medida excepcional e indiquem a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Segurança nº 23.491

Impetrante: Maria José Marra Ferreira
Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

Despacho do Relator

DECISÃO: Trata-se mandado de segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado contra o Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Senado Federal para apurar irregularidades administrativas no âmbito do Poder Judiciário.

A ora impetrante, na expectativa de que será intimada a comparecer à sede da Polícia Federal, no Estado da Paraíba, por solicitação da CPI/Judiciário, para ser inquirida sobre dados sigilosos (operações bancárias que teria realizado no contexto da "venda de um imóvel de propriedade de seu filho, ANTÔNIO ALMÉRIO MARRA FERREIRA, ao Tribunal Regional do Trabalho-TRT...", localizado em João Pessoa/PB — fls. 3), postula a suspensão liminar de "qualquer diligência requerida pela CPI/JUDICIÁRIO à Polícia Federal na Paraíba, consistente na coleta e aferição de

dados bancários e movimentação financeira, bem como a oitiva da impetrante sobre tais operações" (fls. 7).

Este em síntese, o conteúdo do pedido de medida liminar formulado pela ora impetrante.

Passo, em conseqüência, a apreciar essa postulação de ordem cautelar.

E, ao fazê-lo, destaco, 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.

Trata-se de entendimento que tem prevalecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RDA 196/195 — RDA 196/197 — RDA 199/205 — HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE — MS 23.452-RJ, Rel: Min. CELSO DE MELLO), cujas decisões enfatizam que as Comissões Parlamentares de Inquérito — por constituírem a longa manus do próprio Congresso Nacional — sujeitam-se, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional imediato desta Corte Suprema (RDA 47/286-304), especialmente quando se imputar, ao órgão de investigação parlamentar a prática abusiva de atos, que, eventualmente afetados pela eiva da inconstitucionalidade, possam gerar injusta lesão ao direito subjetivo de qualquer pessoa ou instituição.

É por essa razão — e com apoio em autorizado magistério doutrinário (JOÃO MANGABEIRA, "Em Torno da Constituição", p. 99, 1934, Companhia Editora Nacional; PEDRO LESSA "Do Poder Judiciário", p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito, p. 147, 1988, Forense; RAUL MACHADO HORTA, "Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação", in RDP, vol. 5/38; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2/80, 4ª ed. 1948; ROBERTO ROSAS, "Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo", in RDP vol. 12/56-60; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/72, 1992, Saraiva, *v.g.*) que tenho afirmado, a propósito da competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito, que estas não dispõem de poderes absolutos, devendo exercê-los com estrita observância dos limites formais e materiais fixados pelo ordenamento positivo e com plena submissão à autoridade hierárquico-normativa da Constituição da República.

Na realidade, o sistema constitucional brasileiro — tendo presente a natureza essencialmente democrática do regime de governo — não admite e nem tolera que se formem, no âmbito do aparelho de Estado, núcleos orgânicos investidos de poderes absolutos.

As Comissões Parlamentares de Inquérito; à semelhança do que ocorre com qualquer outro órgão do Estado ou com qualquer dos demais Poderes da República, submetem-se, no exercício de suas prerrogativas institucionais, às limitações impostas pela autoridade suprema da Constituição.

Desse modo, não se revela lícito supor, na hipótese de eventuais desvios jurídico-constitucionais de 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.

De outro lado, cabe enfatizar, consoante reconhece o Supremo Tribunal Federal, que a Comissão Parlamentar de Inquérito — que dispõe de amplas prerrogativas investigatórias (observadas, sempre, as restrições que derivam do texto constitucional) — "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).

É certo, no entanto, que a cláusula constitucional que outorga, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (CF, art. 58, § 3º) — reprodução textual do que se

contém na Constituição Portuguesa (art. 178, nº 5), desde a Revisão Constitucional de 1982 — traz; de modo implícito, o reconhecimento da necessidade de que tais poderes somente devem ser exercidos de maneira compatível com a natureza do regime e com respeito aos princípios consagrados na Constituição da República.

Daí a observação de J. J. GOMES CANOTILHO e de VITAL MOREIRA ("Constituição da República Portuguesa Anotada", p. 720, 3ª ed., 1993, Coimbra Editora), que, ao comentarem o art. 181, nº 5 (remumerado, pela 4ª Revisão Constitucional de 1997, para art. 178, nº 5), da Constituição de Portugal, advertem:

"Seguramente que os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afectados senão por decisão de um juiz."

Na realidade, a concepção de poder — na estrutura de um Estado fundado em bases democráticas — deve conviver, necessariamente, com a idéia correspondente de limitação e de controle.

Esse paradigma de contenção, cuja observância se impõe aos detentores e exercentes do poder estatal, reflete um dos elementos essenciais que dão substância, no plano da teoria da Constituição e da organização da sociedade política, à noção mesma de Estado Democrático de Direito.

A necessidade ética e a exigência política de conformar, juridicamente, o exercício do poder — qualquer que seja o órgão estatal que o detenha — representam, sob tal aspecto, valores fundamentais e pressupostos de legitimação do Estado Democrático de Direito.

Tenho salientado, por isso mesmo, que 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.

Esse entendimento nada mais reflete senão as próprias conseqüências que emanam dos fundamentos e dos princípios que regem, em nosso sistema jurídico, a organização e o exercício do poder.

Bem por isso, torna-se importante ter presente a advertência do eminente Professor MIGUEL REALE ("Questões de Direito Público", p. 101/102, 1997, Saraiva), que, ao versar o tema concernente aos "Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito", expendeu magistério irrepreensível:

"Notável foi a alteração introduzida pela Constituição de 1988 no que se refere à natureza dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na tradição do Direito Constitucional Brasileiro, sem que houvesse clara estatuição sobre a natureza do órgão, a norma suprema, desde o Art. 34 da Constituição de 1934, passando pelo Art. 53 do Estatuto de 1946, até o Art. 37 da Carta de 1967/69 limitava-se a declarar que a investigação deveria ter por objeto fato determinado.

Já agora, o § 3º do Art. 58 da Carta Magna começa por estabelecer que as Comissões Parlamentar de Inquérito 'terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...) para a apuração de fato determinado'.

Essa elevação da competência *ao plano jurisdicional*, no que se refere à missão de investigar, *se, por um lado*, reforça *o poder conferido à Comissão, no concernente, por exemplo, à requisição de documentos de* particulares — *ou à produção de provas* —, por outro, o sujeita às normas especiais que regem e atividade judicial, condicionando-a aos pressupostos de uma situação jurídica concreta. *Tal fato não deve causar estranheza em se tratando de uma Constituição que, desde o Art. 1º, de manifesto sentido preambular, preserva os valores da cidadania, da pessoa humana e da livre iniciativa.*

A salvaguarda do que é próprio e reservado a cada cidadão é reiterada no Art. 5º, que exemplarmente discrimina os 'direitos e deveres individuais', declarando, entre outros:

'invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação' (inciso X).

.....

'assegurado a todos o acesso à informação (desde que) resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional' (inciso XIV):

.....

que 'A lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais' (inciso XLI). (...).

Eis aí parâmetros ético-jurídicos aos quais todos se subordinam, inclusive os órgãos da soberania, *por serem eles emanação direta do ordenamento constitucional, representando seu máximo e imprescindível supedâneo.*" (grifei)

Cabe assinalar que esse entendimento — que se infere dos padrões e valores ético-jurídicos que informam e dão consistência ao sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil — encontra suporte, não apenas no domínio do magistério doutrinário, mas, também, no âmbito do direito comparado, como ocorre na República Italiana, cuja Constituição, ao definir os poderes e os limites das comissões parlamentares de inquérito dispõe em seu artigo 82, que "*La cammissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria*" (grifei).

Assentadas essas premissas, e por entender que as comissões parlamentares de inquérito podem decretar, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário de pessoas por elas investigadas, desde que justifiquem, a partir de menos indícios, a existência concreta de causa provável legitimadora da medida excepcional e indiquem a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados — como reconhece autorizadíssimo magistério doutrinário (MIGUEL REALE, "Questões de Direito Público", p. 128, 1997, Saraiva) —, Indefiro, quanto a esse aspecto, a medida liminar ora pleiteada.

Também indefiro o pedido de medida liminar no que concerne à pretendida exoneração do dever, que se impõe à impetrante, de comparecer, perante a CPI/Judiciário ou perante qualquer órgão por ela designado, para efeito de inquirição.

É certo, no entanto, que, embora comparecendo, assiste à ora impetrante 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 pela autoridade competente, possam acarretar-lhe grave, dano (nemo tenetur se detegere).

É que indiciados ou testemunhas dispõem, em nosso ordenamento jurídico, da prerrogativa contra a auto-incriminação, consoante tem proclamado a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO — HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE).

Há, finalmente, uma outra razão que justifica o indeferimento do pedido de medida liminar: meras suposições ou simples conjecturas, destituídas de prova pré-constituída e sem suporte documental idôneo, não podem autorizar a concessão do provimento cautelar ora postulado.

Sendo assim, e tendo presentes as razões expostas, indefiro o pedido de medida liminar.

Encaminhe-se, ao Senhor Presidente da CPI/Judiciário, cópia da presente decisão, solicitando-se-lhe, ainda, as pertinentes informações.

Transmita-se, ao Senhor Superintendente Regional da Polícia Federal em João Pessoa/PB, cópia desta decisão.

Publique-se.

Brasília, 01 de julho de 1999 (23:40h).

Ministro CELSO DE MELLO

Relator