COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA — SIGILO PROFISSIONAL

— Busca e apreensão por iniciativa de Comissão Parlamentar de Inquérito de dados existentes em escritório de advocacia dependem de prévia autorização judicial.

— A violação do sigilo profissional não se presume devendo ser efetiva ou iminente possa admitir proteção judicial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Segurança nº 23.595
Despacho do Relator

Relator: Min. Celso De Mello

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. ARQUIVOS DADOS, CORRESPONDÊNCIA E COMUNICAÇÕES. INVIOLABILIDADE. BUSCA E APREENSÃO. ORDEM JUDICIAL (LEI Nº 8.906/94 ART. 7º, II). CONCEITO CONSTITUCIONAL DE DOMICÍLIO. RESERVA DE JURISDIÇÃO.

DECISÃO: Trata-se de *mandado de segurança preventivo* impetrado contra ato da *CPI/Narcotrático*, que — segundo sustenta o ora impetrante — *teria* anunciado a efetivação por deliberação própria, de *medida de busca* e *apreensão* incidente sobre arquivos, dados, correspondências e comunicações existentes no escritório de Advocacia mantido pelo autor do presente *writ* constitucional, que é profissional regularmente inscrito nos quadros da OAB/SP.

O impetrante, para comprovar o *alegado* temor de *desrespeito* ao que prescreve o art. 7º, II, da Lei nº 8.906/94, produziu, nos autos, material jornalístico que *atestaria* as suas afirmações.

2. As *alegações* constantes da presente impetração *sugerem* algumas *reflexões* em torno da *extensão* e dos *limites* que *restringem* o exercício, por *qualquer* Comissão Parlamentar de Inquérito, dos poderes que lhe foram outorgados pelo ordenamento positivo.

Não custa enfatizar, neste ponto, que o inquérito parlamentar — que traduz expressivo instrumento de atuação legislativa — *não autoriza*, embora caracterizado pela nota da unilateralidade, o descumprimento da Constituição e das leis da República, por parte do órgão incumbido de sua realização.

Isso significa, portanto, que os atos de investigação promovidos por *qualquer* Comissão Parlamentar de Inquérito *não podem* — e não devem — ser praticados *à margem* do sistema consagrado na Constituição e nas leis, *sob pena* de o procedimento instaurado pelo Poder Legislativo *deslegitimar-se*, política e juridicamente.

Daí a procedente advertência de JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ("*Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito*", p. 147, 1988, Forense) no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo "*tem limites* na Constituição e nas leis..." (*grifei*).

Se, no entanto, por alguma razão, os limites que *restringem*, juridicamente, o exercício das prerrogativas congressionais de investigação forem *indevidamente* ultrapassados, daí decorrendo *lesão* a direitos subjetivos, estar-se-á em face de típica *controvérsia de ordem jurídica*, restando afastada, em conseqüência, *qualquer* possibilidade de reconhecimento, no caso, de simples questão *interna corporis*.

Em uma palavra: o *abuso* de poderes, o *descumprimento* da Constituição e o *desrespeito* aos estatutos da República *excedem* os limites da controvérsia meramente interna e *expõem-se*, por isso mesmo, ao controle jurisdicional pleno, eis que o princípio da separação de poderes *não* deve constituir impedimento à intervenção do Poder Judiciário, quando em perspectiva a questão da tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, historicamente, desde o início da República, tem *sempre* enfatizado que o controle jurisdicional de *abusos* praticados por *qualquer* órgão do Estado *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 proclamadas pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º *da Carta Política, 'não pode' constituir e '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' transgride 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 de ilegítima interferência na esfera de 'outro' Poder da República."

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

É preciso ter presente, desse modo, que o ordenamento positivo brasileiro, com a finalidade de *obstar* que o *exercício abusivo* das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, *pela opressão do poder*, os direitos e garantias individuais, *atribuiu*, ao Poder Judiciário, a função eminente de *controlar* os *excessos* cometidos por *qualquer* das esferas governamentais, *inclusive* aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, *incidir* em abuso de poder *ou* em desvios inconstitucionais.

Cumpre *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 e das leis.

Quando estiver em questão, portanto, a *necessidade* de impor o *respeito* à ordem constitucional, a invocação do princípio da separação de poderes *não terá* a virtude *nem* de impedir o controle judicial e nem 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 ofensivas a direitos, lhes tira toda a eficácia Jurídica.*" *(grifei)*

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal *jamais tolerou* que a invocação da natureza política dos atos emanados 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.

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 parlamentar 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 Comissão Parlamentar de Inquérito — qualquer que seja o fato determinado 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.

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

Torna-se *essencial* reconhecer, desse modo, que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, *precisamente* porque *não* são absolutos, *sofrem* as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer.

3. *Ninguém ignora* que o Estatuto da Advocacia — *considerada* a essencialidade das cláusulas que *protegem* a liberdade de defesa e que *resguardam* o sigilo profissional — *garante*, ao Advogado, "*a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado...*" (*Lei nº 8.906/94, art. 7º, II*).

É certo que essa garantia de inviolabilidade *não se reveste* de caráter absoluto, *pois* — consoante adverte ORLANDO DE ASSIS CORRÊA ("*Comentários ao Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil — OAB*", p. 48, item nº 37 1995, AIDE) — "*... havendo mandado de busca e apreensão 'assinado por magistrado', o escritório e seus arquivos 'podem' ser vasculhados*". (*grifei*).

Impõe-se registrar, desse modo, conforme enfatiza esse autor, que "*A busca e apreensão, em qualquer caso, 'só' pode ser autorizada 'por magistrado, nenhuma' outra autoridade, de que hierarquia for, tem poderes para autorizá-la*" (*grifei*).

Esse entendimento é *também* perfilhado, *dentre outros*, por ELIAS FARAH ("*Caminhos Tortuosos da Advocacia*", p. 252, item nº 78, 1999, LTr), DIONE PRADO STAMATO ("*A Inviolabilidade do Domicílio do Advogado*", *in* "Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo", vol. 9/121-128) e RUY DE AZEVEDO SODRÉ ("*A Ética Profissional e o Estatuto do Advogado*", p. 402-408, 3ª ed., 1975, LTr), cujo magistério — *sempre* destacando a *relação de confidencialidade* entre o Advogado e o seu cliente (segredo profissional) e a *essencialidade* da liberdade de defesa — ressalta o *significado transcendente* da garantia da inviolabilidade, ressalvada, *unicamente*, a hipótese de busca ou apreensão determinada *por magistrado*.

A *razão* dessa garantia, bem assim daquela que busca conferir inviolabilidade ao Advogado, foi claramente exposta por JOSÉ ROBERTO BATOCHIO ("*A Inviolabilidade do Advogado em Face da Constituição de 1988*", *in RT* 688/401-407, *406*): "*O destinatário da franquia da inviabilidade profissional é o cidadão, titular dos direitos patrocinados, não o advogado, mero intermediário*". (*grifei*)

A *exigência de mandado judicial*, para efeito de execução da medida extraordinária de busca e apreensão *em escritório de Advocacia*, vincula-se ao *princípio constitucional da reserva de jurisdição*.

Como se sabe, a *proteção constitucional ao domicílio* emerge, com inquestionável nitidez, da regra inscrita *no art. 5º, XI da Carta Política*, que proclama, em norma revestida do mais elevado grau de positividade jurídica, que "*a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar 'sem' consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, 'ou' durante o dia, 'por determinação judicial'*". (*grifei*)

A Carta Federal, pois, em cláusula que tornou juridicamente mais intenso o *coeficiente de tutela* dessa particular esfera de liberdade individual, assegurou, *em benefício de todos*, a prerrogativa da inviolabilidade domiciliar. Sendo assim, *ninguém, especialmente a autoridade pública*, pode penetrar em casa alheia, *exceto* (*a*) nas hipóteses *taxativamente* previstas no texto constitucional *ou* (*b*) *com* o consentimento de seu morador, que se qualifica, para efeito de ingresso de terceiros no recinto doméstico, como o *único titular* do respectivo direito de inclusão e de exclusão.

Impõe-se destacar, por necessário, que *o conceito de "casa"*, para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art.

5º, XI, da Lei Fundamental, *reveste-se de caráter amplo*, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, (*a*) qualquer compartimento habitado, (*b*) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (*c*) *qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade.*

Esse *amplo* sentido conceitual da noção jurídica de "*casa*" revela-se plenamente consentâneo com a *exigência* constitucional de *proteção* à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional (*RT* 214/409 — *RT* 277/576 — *RT* 467/385 — *RT* 635/341).

É por essa razão que a doutrina — e *também* a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. (*RTJ 162/4*, item nº 1.1; Rel. Min. ILMAR GALVÃO) — ao destacar o caráter abrangente desse conceito jurídico, *adverte* que o princípio da inviolabilidade domiciliar estende-se ao espaço privado *em que alguém exerce*, com exclusão de terceiros, *qualquer atividade de índole profissional* (PONTES DE MIRANDA, "*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*", tomo V/187, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "*Comentários à Constituição de 1988*", vol. I/261, item nº 150, 1989, Forense Universitária; PINTO FERREIRA, "*Comentários à Constituição Brasileira*", vol. 1/82, 1989, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*", vol. 1/36-37, 1990, Saraiva; CARLOS MAXIMILIANO, "*Comentários à Constituição Brasileira*", vol. III/91, 1948, Freitas Bastos; DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI, "*Inviolabilidade do Domicílio na Constituição*", págs. 70-78, 1993, Malheiros, *v.g.*).

É o que ocorre, por exemplo, como *precedentemente* já enfatizado, com os *Advogados* — condição profissional *ostentada* pelo ora impetrante —, a quem assiste a prerrogativa de "*ter respeitada, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a 'inviolabilidade' de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, 'salvo' caso de busca ou apreensão determinada por magistrado.*" (*Lei nº 8.906/94* art. 7º, II).

Sendo assim, *nem* a Polícia Judiciária, nem o Ministério Público, *nem* a administração tributária e *nem* a Comissão Parlamentar de Inquérito *ou* seus representantes. agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, *e sem ordem judicial*, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. Esse comportamento estatal representará *inaceitável* afronta a um direito essencial assegurado a *qualquer* pessoa, no âmbito de seu espaço privado, pela Constituição da República.

Conclui-se, desse modo, que, *tratando-se de escritório de Advocacia*, impõe-se, para efeito de execução de medidas de busca e apreensão, que sejam estas *previamente* autorizadas *por decisão judicial*, em face do que dispõe a Lei nº 8.906/94 (art. 7º, II), c/c a Constituição da República (art. 5º, XI).

4. O ora impetrante, *com apoio* em publicação jornalística, *postula* a concessão de medida liminar que *iniba* a *intrusão*, de membros da CPI/Narcotráfico e dos agentes policiais que a auxiliam, *no escritório de Advocacia* que mantém na cidade de São José do Rio Preto/SP.

Passo a apreciar o pedido de medida liminar. E, ao fazê-lo, *cumpre-me* destacar, desde logo, que *investigações legislativas* — que *possam* vir a ser feitas com o objetivo de esclarecer o *suposto* envolvimento do ora impetrante com narcotraficantes — *não podem* ser liminarmente obstadas pela mera *conjectura* de que os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito cometerão abusos.

É irrecusável — como precedentemente já enfatizado — que as atividades desenvolvidas por *qualquer* Comissão Parlamentar de Inquérito *estão* necessariamente sujeitas à *observância* do ordenamento jurídico. *Não se pode presumir*, contudo, que esse órgão estatal transgredir os estatutos da República, eis que milita, em favor do Poder Público, *salvo* demonstração em contrário, a presunção *juris tantum* de legitimidade e de regularidade dos atos que pratique.

Por isso mesmo, mera *suposição* de abuso

estatal ou de prática arbitrária, quando *destituída* de base empírica, *não pode* justificar concessão de medida judicial que *suspenda*, liminarmente, o *regular* exercício, por parte de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, da competência investigatória de que se acha investida.

É claro que, *comprovada*, de maneira adequada, a ocorrência de situação de ofensa, atual ou iminente, a direitos ou a garantias segurados pela ordem jurídica, *legitimar-se-á* o acesso de qualquer cidadão à *proteção jurisdicional* do Estado.

Pelas razões expostas *indefiro* o pedido de medida liminar, *sem prejuízo*, no entanto, da possibilidade de *renovação* desse pleito, *desde que* demonstrada a iminência ou a atualidade de lesão às prerrogativas profissionais do ora impetrante.

5. *Requisitem-se* informações aos *Deputados Federais* apontados como *coatores* (fls. 3), para os fins e efeitos a que se refere o art. 1º "*a*", da Lei nº 4.348/64, *encaminhando-se-lhes* cópia da presente decisão.)

6. Tendo em vista o que dispõe o *art. 49, parágrafo único*, Lei nº 8.906/94, *transmita-se* cópia da petição inicial e da presente decisão aos Senhores Presidentes do Conselho Federal da OAB e do Conselho Seccional da OAB/SP, para efeito de eventual intervenção *ad coadjuvandum* nesta causa.

Publique-se.

Brasília, 17 de dezembro de 1999.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator