COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — COMPETÊNCIA INVESTIGATIVA — LIMITES

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Segurança nº 23.585

Impetrante: Amaury Perez
Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico)
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança preventivo impetrado contra ato da CPI/Narcotráfico, 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. 7°, 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 tomar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.*

Esse princípio, que tem assento no art. 2° 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 jurisdicional possa traduzir situação 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 por 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 ofensivos 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 inviobilidade, 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 inviolabilidade 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. 5°, XI 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 é 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. 5°, 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 6351341).

É por essa razão que a doutrina — e também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 1624, 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, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. 1/261, 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 ADELAÍDE 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 n° 8.906/94, art. 7°, 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 n° 8.906/94 (art. 7°, II), c/c a Constituição da República (art. 5°, XI).

4. O ora impetrante, com apoio em publicação jornalística; postulada 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 impretrante 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 vá 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* a 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 assegurados 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. 1° "a", da Lei n° 4.348/64, *encaminhando-se-lhes* cópia da presente decisão.

6. Tendo em vista o que dispõe o *art. 49, parágrafo único*, da Lei n° 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