



Leia voto que mobilizou o STF contra abusos de CPIs

“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.”

O entendimento é do ministro Celso de Mello, em seu voto contra quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico da empresa Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros pela CPMI dos Correios. Os argumentos tocaram os demais ministros do Supremo Tribunal Federal, que votaram por unanimidade contra a quebra de sigilos e se uniram nas críticas contra os abusos perpetrados pelas Comissões.

Para Celso de Mello, não se pode admitir que empresas tenham seu sigilo bancário quebrado sem que haja forte fundamento para isso, já que a Constituição garante a proteção à intimidade. Por isso, a quebra de sigilos com fundamentos genéricos, sem indicar fatos concretos, deve ser considerada nula.

O ministro frisou que a decisão não se traduz em transgressão do princípio de separação de poderes por parte do Supremo, porque é papel da Corte garantir a integridade e a supremacia da Constituição.

“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,” argumentou o ministro.

Celso de Mello ressalva que não está contra o poder investigatório das CPIs, mas que a investigação deve se dar dentro dos limites da lei. “O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado Democrático de Direito, não há lugar para o poder absoluto”.

O voto — e as críticas — do ministro Celso de Mello contra as quebras de sigilo sem fundamento das CPIs foi corroborado de pronto por todos os ministros, que aproveitaram a ocasião também para reagir aos ataques de que a Corte é alvo quando impede atos das CPIs.

No caso, a empresa Alexander Forbes corretora entrou com pedido de Mandado de Segurança contra a quebra de sigilos solicitada pela CPMI dos Correios alegando que a empresa não exerce atividade vinculada com a Alexander Forbes Resseguros, que está sendo investigada. Também argumentou que não há fundamento para que haja a quebra de sigilos.

Leia a decisão e o voto

23/03/2006 TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.668-1 DISTRITO FEDERAL



RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

IMPETRANTE(S): ALEXANDER FORBES BRASIL CORRETORA DE SEGUROS LTDA

ADVOGADO(A/S): PAULO BEZERRA DE MENEZES REIFF E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S): MARCOS JOAQUIM GONÇALVES ALVES

IMPETRADO(A/S): PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO – CPMI DOS CORREIOS

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS – FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA – INADMISSIBILIDADE – CONTROLE JURISDICIONAL – POSSIBILIDADE – CONSEQUENTE INVALIDAÇÃO DO ATO DE “DISCLOSURE” – INOCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.

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 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.**

A C Ó R D ã O



Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em deferir** o mandado de segurança, **nos termos** do voto do Relator. **Votou** o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie.

Brasília, 23 de março de 2006.

CELSO DE MELLO – RELATOR

Leia a íntegra da decisão

23/03/2006 TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.668-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

IMPETRANTE(S): ALEXANDER FORBES BRASIL CORRETORA DE SEGUROS LTDA

ADVOGADO(A/S): PAULO BEZERRA DE MENEZES REIFF E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S): MARCOS JOAQUIM GONÇALVES ALVES

IMPETRADO(A/S): PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO – CPMI DOS CORREIOS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O eminente Procurador-Geral da República, Dr. ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA, **ao manifestar-se** nestes autos, **assim resumiu e apreciou** a presente impetração (fls. 397/401):



“MANDADO DE SEGURANÇA. SUPOSTA SUPRESSÃO DE DIREITOS DO IMPETRANTE POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO. ALEGADA NULIDADE DO ATO COATOR, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA, NA HIPÓTESE, DE ADEQUADO LASTRO PARA A DECISÃO. ENVOLVIMENTO DE EMPRESAS DO MESMO GRUPO ECONÔMICO. INVESTIGAÇÃO NO IRB-BRASIL. ATIVIDADE DE RESSEGURO. NEGOCIAÇÕES POSTAS EM SUSPEITA POR SINDICÂNCIA INTERNA. ATUAÇÃO DE EMPRESA DO GRUPO QUE LIDA, COM EXCLUSIVIDADE, NO MERCADO DE RESSEGURO. QUEBRA DOS DADOS TAMBÉM DA ENTIDADE QUE SE DEDICA APENAS A SEGUROS, DE NATUREZA MAIS USUAL. NÃO SE INDICA NA DECISÃO EVIDÊNCIA DE ENVOLVIMENTO, ATÉ O INSTANTE, DA IMPETRANTE NA CONDUÇÃO DOS NEGÓCIOS DA EMPRESA DE RESSEGURO. CARÁTER EXCEPCIONAL DA ORDEM DE QUEBRA DE SIGILOS A EXIGIR UMA MÍNIMA FUNDAMENTAÇÃO.

PARECER PELA CONCESSÃO DA ORDEM.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Alexander Forbes Brasil Corretora Ltda. em que é impugnado ato da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios.

2. A impetrante abre suas alegações informando que a referida Comissão Parlamentar, reunida em sessão, aprovou requerimento que resultou na quebra de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico. Contudo, a justificar o pedido de decretação da nulidade dessa decisão, alega que houve equívoco na condução dos trabalhos de investigação. Nesse sentido, e enfocando a vertente que apura denúncias de irregularidades no IRB–Brasil RE, a impetração anuncia que, apesar de compor o mesmo grupo econômico que detém o controle da empresa ALEXANDER FORBES RESSEGUROS, não guarda ela nenhuma relação direta com a operação de resseguros. Expõe que ‘..Alexander Forbes CORRETORA, conjuntamente com a Alexander Forbes RESSEGUROS, são subsidiárias da ALEXANDER FORBES GROUP e operam em segmentos de mercado absolutamente distintos no Brasil’ – fls. 4. Partindo dessa distinção, a impetrante argumenta que os esforços de investigação da CPMI estão mal direcionados – chega-se a mencionar possível equívoco dos parlamentares em face da similitude de nomenclaturas –, bastando para tanto considerar que suas atividades não teriam qualquer relação com as operações efetuadas pelo IRB – Brasil Resseguros S/A. A decisão se constituiria em ato de arbítrio, portanto, pois sem fundamento idôneo a justificar o afastamento dos sigilos dos dados da impetrante, de regra resguardados pela ordem constitucional.

3. Aportando ao Supremo Tribunal Federal, de pronto foi examinado o pedido de cautela. **Restou deferido** no despacho de fls. 213-218, **considerando-se**, naquele instante, **que não estariam devidamente relacionados** os fatos concretos e precisos que indicariam a necessidade da excepcional diligência.

4. Requisitadas informações à autoridade indicada coatora, estão juntadas às fls. 265-273.



5. *Nesse estado* chegam os autos à Procuradoria-Geral da República.

6. *Não se pode obscurecer* os contornos fáticos que tracejam a questão trazida nos autos. **É objeto de investigação** pelas autoridades públicas competentes o funcionamento do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB Brasil Resseguros S/A. Sindicância interna, trazida inclusive por cópia pela impetrante – fls. 52-104 -, evidencia o favorecimento indevido de três corretoras de resseguros: Acordia/Assurê, Cooper Gay e Alexander Forbes.

7. **Em termos singelos**, a referida sindicância identifica procedimentos que escapam às práticas assentadas, **em aparente benefício** das citadas empresas, **agraciadas** com nomeações generosas em distribuições de riscos entre as corretoras integrantes do mercado de retrocessão. **Dirigentes do IRB**, ao arripio das negociações passadas e aos anseios explicitados pelos segurados, **fizeram uso do monopólio** detido na atividade de resseguro **para indicar**, sem evidência de respaldo técnico e econômico necessário, **certas corretoras** para determinados negócios. **Está dito** no relatório da Comissão de Sindicância – fls. 75:

‘No caso da corretagem de resseguro (...) há um ingrediente que não pode ser menosprezado: é o IRB-Brasil RE que, com sua potestade de indicar o ‘broker’, determina qual (is) agente (s) irá (ão) participar de um determinado negócio.

Mesmo em tal Mercado, altamente dirigido, o surgimento de novos ‘broker’s’ com conquista de parcela significativa da totalidade dos negócios não seria de se estranhar se a indicação pelo IRB- -Brasil Re seguisse uma lógica razoável, baseada em critérios objetivos e legítimos.

0 que se viu, todavia, é que as indicações eram precedidas de despachos desprovidos de fundamentação, o que inculca que os atributos específicos das eleitas não eram, a princípio, levados em conta.’ (ênfases acrescidas.)

8. **O relatório** expressa o estranhamento de se terem prestigiado corretoras de pouco tempo no mercado, desde logo incumbidas das corretagens em pé de igualdade com outros agentes. **Haveria indícios de orquestração** de manobras para o favorecimento de algumas entidades, dentre elas ALEXANDER FORBES, que, especificamente, teria recebido indicação para corretagem de resseguros para Tam Linhas Aéreas – fls. 76-78 – e Usiminas – fls. 79.

9. **As considerações traçadas** no relatório são consistentes, e demandarão exame detido nas esferas apropriadas. Fato é que há envolvimento da empresa ALEXANDER FORBES em negociações realizada sob o comando do IRB sob investigação.



10. A distinção que nos traz a impetrante diz, contudo, sob uma nuance: **há duas sociedades distintas, uma** corretora de seguros, **outra** especializada no mercado de resseguro, **ainda que ambas integrem grupo econômico**. Essa ilação não pode ser tomada em termos simplistas. A autonomia societária de cada uma das entidades não representa imediato isolamento de comando. Nem evidencia a completa isenção de Alexander Forbes Corretora nos negócios de Alexander Forbes Resseguros.

11. Veja-se, nessa linha, os dados que nos são comunicados pelo Ministério da Fazenda, por sua Secretaria de Acompanhamento Econômico, quando se levou a exame naquela esfera o ato de concentração das empresas Alexander Forbes 10200 Ltda. e RE Participações e Consultoria Ltda., com o qual se instituiu a ‘joint venture’ que resultou na constituição de Alexander Forbes Resseguros do Brasil Ltda.

12. Merece destaque que Alexander Forbes 10200, sociedade constituída de acordo com as leis inglesas – fls. 37 -, é possivelmente a controladora de Alexander Forbes Resseguros (detém 50,1% de participação do capital social), como é também, comprovadamente, a sócia largamente preponderante na avaliação do capital social de Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros, possuindo 15.499.996 (quinze milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e seis) quotas, contra apenas 4 (quatro) dos outros três sócios – fls. 39.

13. Ou seja, o centro de comando das operações e decisões societárias do grupo no Brasil – a matriz é sediada na África do Sul – não deixa de ser o constituído por Alexander Forbes 10200.

14. Tudo isso é dito para demonstrar que não se pode afastar de pronto a corretora de toda e qualquer atuação da empresa de resseguro que compõe o grupo Alexander Forbes. As investigações levadas a cabo sobre o IRB podem desaguar numa análise mais apurada também da corretora do grupo, sem dúvida.

15. Mas tais observações não são fortes o suficiente para afastar as razões centrais deduzidas na peça inicial.

16. É fato incontestável a deficiência do requerimento de quebra de sigilo, faltando-lhe mínima fundamentação. Refere-se, de forma simplificada, a suposto envolvimento da Corretora Alexander Forbes do Brasil no caso de possível favorecimento de ‘brokers’ – fls. 115 -, em referência clara à investigação realizada sobre a condução do IRB. Do que se tem notícia, contudo, é do dito envolvimento da A. F. Resseguro. **Não se aponta**, de maneira concreta, **qualquer passo ou conduta** que pudesse ligar a corretora, ora impetrante, à condução da empresa de resseguro. Movimento inicial deveria ser endereçado à esta entidade, para, após as devidas avaliações do quadro instalado no caso em apreço, volver-se a investigação à corretora. Tenha-se viva a idéia de que os sigilos da entidade de resseguro foram também requeridos – fls. 118. **Em síntese**, o requerimento de quebra **não indica mínimos elementos** que pudessem envolver a impetrante nos negócios tomados pela Alexander Forbes Resseguro.

17. No mesmo sentido, veja-se que as informações são extremamente genéricas, **sem tomar o cuidado** de identificar uma possível situação que exigisse a quebra dos sigilos da impetrante. **Poderiam** ter desenhado um lastro fático como o acima ilustrado, dando conta do entroncamento das empresas



envolvidas, **mas**, contudo, **o que se tem é uma decisão singela**, sem maiores expressões. **A autoridade pública, portanto, deixou de fundamentar seu ato, em ofensa a direito da impetrante, que há de ser resguardada** contra abuso no manejo de instrumento tão contundente.

18. Em desfecho, a concessão da ordem parece se impor, mas, diga-se, em face da deficiência da fundamentação do pronunciamento da CPMI, o que não representa, no outro vértice, a isenção plena da impetrante aos poderes de investigação, pois a conformação societária das empresas envolvidas (corretora e entidade de resseguro) enseja o controle de ambas por uma única sociedade, circunstância que as aproxima em demasia.

19. Ante exposto, o Ministério Público Federal opina pela concessão da ordem.” (grifei)

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): 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 apóia** 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 conseqüências, 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 apóia-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 – **situe-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 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.”

(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 **jamaís** 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 duto 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.

Date Created

24/03/2006