

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.663 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **MILTON TAUFIC SCHAHIN E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **GUILHERME SAN JUAN ARAUJO E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI DA PETROBRÁS**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: **CPI/PETROBRAS.**
IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL AO ATO QUE DETERMINOU BUSCA E APREENSÃO “DE DOCUMENTOS E COMPUTADORES” DOS IMPETRANTES. **NATUREZA** DOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. **DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL** DAS ATRIBUIÇÕES DESSE ÓRGÃO DE INVESTIGAÇÃO LEGISLATIVA. ATOS CUJA PRÁTICA É PERMITIDA A QUALQUER CPI. **PRECEDENTES.** **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE CPI** PRATICAR ATOS **SOBRE OS QUAIS** INCIDA A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO, COMO A BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR, v.g.. **DOCTRINA.** **PRECEDENTES.** **POSSIBILIDADE, CONTUDO, DE A CPI** ORDENAR BUSCA E APREENSÃO DE BENS, OBJETOS E COMPUTADORES, **DESDE QUE** ESSA DILIGÊNCIA **NÃO SE EFETIVE** EM LOCAL INViolável,

COMO OS ESPAÇOS DOMICILIARES, SOB PENA, EM TAL HIPÓTESE, DE INVALIDADE DA DILIGÊNCIA E DE INEFICÁCIA PROBATÓRIA DOS ELEMENTOS INFORMATIVOS DELA RESULTANTES. DELIBERAÇÃO DA CPI/PETROBRAS QUE, EMBORA NÃO ABRANGENTE DO DOMICÍLIO DOS IMPETRANTES, RESSENTIR-SE-IA DA FALTA DA NECESSÁRIA FUNDAMENTAÇÃO SUBSTANCIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO, NA ESPÉCIE, DE CAUSA PROVÁVEL E DE FATOS CONCRETOS QUE, SE PRESENTES, AUTORIZARIAM A MEDIDA EXCEPCIONAL DA BUSCA E APREENSÃO, MESMO A DE CARÁTER NÃO DOMICILIAR. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER DE CONTROLE, PELO JUDICIÁRIO, DOS ATOS E DELIBERAÇÕES EMANADOS DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, NOS CASOS EM QUE SE INVOQUE SUPOSTO ABUSO DE PODER POR PARTE DESSE ÓRGÃO DE INVESTIGAÇÃO LEGISLATIVA. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, **impetrado** contra o Senhor Presidente da **CPI/PETROBRAS**, em

razão da **aprovação**, por referida Comissão Parlamentar de Inquérito, de **requerimento** de medida de busca e apreensão “de documentos e computadores nos escritórios das empresas do Grupo Schahin”.

Busca-se, em sede cautelar, “(...) **seja obstado** o curso da medida de busca e apreensão emanada pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, a partir da aprovação do Requerimento REQ 849/2015-CPI PETRO, até o ulterior julgamento do mérito desta impetração (...)” (grifei).

Sendo esse o contexto, **passo a examinar** o pleito cautelar **deduzido** pelos ora impetrantes. **E**, ao fazê-lo, **observo**, inicialmente, **que o poder de investigar** constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Poder 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 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, limitações** de ordem jurídico-constitucional **que restringem**, em consequência, 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**

MS 33663 MC / DF

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 juízes, **como a decretação de indisponibilidade de bens** da pessoa sob investigação legislativa (**MS 23.466/DF**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **MS 23.471/DF**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, *v.g.*).

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/2.700-2.701, item n. 303, 1991, Forense Universitária) – **tem advertido** que as Comissões Parlamentares de Inquérito **não podem formular acusações nem punir delitos** (**RDA 199/205**, Rel. Min. PAULO BROSSARD), **nem desrespeitar** o privilégio contra a autoincriminação 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 imanescentes 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 (LUÍS ROBERTO BARROSO, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Limite de sua Competência – Sentido da Expressão Constitucional ‘Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais’ – Inadmissibilidade 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 a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem competência para praticar atos sujeitos à cláusula constitucional de reserva de jurisdição, vale dizer, não dispõe de competência para promover 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, v.g.) – importa em submeter à esfera única de decisão dos magistrados (e somente 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, 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, tais como (a) a busca domiciliar (CF, art. 5º inciso XI), (b) a interceptação telefônica (CF, art. 5º inciso XII) e (c) a decretação de prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, inciso LXI) (MS 23.452/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 23.652/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

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 auditorias.*

*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 juízes**. 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." (grifei)

Vê-se, portanto, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, tal como tem salientado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dispõem de competência para ordenar medidas de busca e apreensão cuja execução, no entanto, em sua projeção espacial, não se qualifique como de natureza domiciliar, considerado, quanto a tal aspecto, o que estabelece o art. 5º, XI, da Constituição da República, que institui, de um lado, proteção à inviolabilidade domiciliar e define, de outro, hipótese de reserva constitucional de jurisdição.

Torna-se importante assinalar, contudo, 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, por ser excepcional, dependerá, sempre, 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.).

No caso sob exame, e em juízo de estrita cognição, a CPI/PETROBRAS parece haver ordenado a medida objeto de impugnação na presente sede

MS 33663 MC / DF

mandamental, sem que houvesse justificado, no entanto, de modo concreto, a partir da indicação de causa provável e com apoio em motivação juridicamente idônea, a necessidade de sua adoção, deixando de cumprir, assim, uma determinação constitucional absolutamente essencial e inafastável, consistente na exigência de fundamentação das resoluções estatais.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar esse específico aspecto dos poderes instrutórios das Comissões Parlamentares de Inquérito, tem advertido que referidos órgãos de investigação legislativa só estarão legitimados a determinar medidas de busca e apreensão – e, assim mesmo, apenas as de caráter não domiciliar – se justificarem tais providências extraordinárias com suporte em fundamentação substancial, cuja compreensão, como se sabe, requer o concurso de dois requisitos: (a) existência de causa provável e (b) indicação de motivação apoiada em fatos concretos, sob pena de completa invalidade da deliberação tomada (HC 80.420/RJ, Red. p/ o acórdão Min. ELLEN GRACIE – MS 23.452/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 23.466/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – MS 23.619/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – MS 23.661/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – MS 23.851/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 24.135/DF, Rel. Min. NELSON JOBIM – MS 25.668/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“CPI – ATO DE CONSTRICÃO – FUNDAMENTAÇÃO.
Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lúdimo direito de defesa.”

(MS 23.454/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

“– *Mandado de segurança contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico. 2. Apreensão de documentos e equipamentos sem fundamentação em locais invioláveis. 3. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela concessão da ordem. 4. O fato da autorização judicial para a perícia dos equipamentos, oriunda de autoridade judiciária de primeiro grau, após a apreensão, sem mandado judicial, não legitima os resultados da perícia que se tenha realizado ou em curso. 5. Mandado de segurança que se defere para determinar a devolução dos bens e documentos apreendidos, declarando-se ineficaz eventual prova decorrente dessa apreensão com infração do art. 5º, XI, da Lei Maior.*”

(MS 23.642/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – **grifei**)

A justificação exposta no Requerimento 849/2015 – CPI/PETRO, cujo acolhimento é ora impugnado **nesta** impetração, **não atende** às exigências estabelecidas pelo magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, **pois sequer indica um fato concreto que pudesse qualificar-se como causa provável apta a legitimar a medida excepcional da busca e apreensão, ainda** que de caráter **não** domiciliar, **tal como tem advertido** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“– *As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal.”*

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

Não constitui demasia insistir na asserção de que *qualquer* medida restritiva de direitos **ou** que afete a esfera de autonomia jurídica das pessoas, **quando ordenada** por órgãos estatais, **como** as Comissões

Parlamentares de Inquérito, deve ser precedida, sempre, da indicação de causa provável e, também, da referência a fatos concretos, pois, sem o atendimento de tais requisitos, a deliberação da CPI, quer em tema de busca e apreensão (como no caso), quer em sede de quebra de sigilo, expor-se-á à invalidação (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, v.g.):

“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 INVÁLIDO 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 – 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 (**ou** de busca e apreensão), **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, uma **última** observação. **Refiro-me** ao fato de que a presente decisão – *precisamente por fazer prevalecer*, na espécie, **uma garantia constitucional alegadamente desrespeitada pela CPI em questão** – **não pode ser qualificada** como um ato de indevida interferência na esfera orgânica do Poder Legislativo.

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 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 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)

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas, e considerando o relevo jurídico da pretensão cautelar deduzida nesta impetração, defiro o pedido de medida liminar, para suspender a eficácia do ato ora impugnado e sustar, em consequência, até final julgamento desta ação de

MS 33663 MC / DF

mandado de segurança, a **execução de qualquer medida de busca e apreensão** “de documentos e computadores nos escritórios das empresas do Grupo Schahin”.

2. **Comunique-se, com urgência, o teor** desta decisão ao eminente Senhor Presidente da CPI/Petrobras.

3. **Requisitem-se informações** ao órgão ora apontado como coator.

Publique-se.

Brasília, 19 de junho de 2015 (21h00).

Ministro CELSO DE MELLO
Relator