

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.036 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : **ROGÉRIO LANGANKE CABOCLO**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO BINENBOJM E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO FUTEBOL DE 2015**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Rogério Langanke Caboclo contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol de 2015 - presidida pelo Senador Romário de Souza Farias (PSB/RJ) -, consistente na submissão por este e aprovação, pelo Colegiado, do Requerimento nº 114/2015, direcionado a permitir a quebra e transferência, à CPI, dos sigilos bancário, fiscal, eletrônico e telemático do impetrante, no período de 01.01.2013 até 27.5.2015.

O impetrante narra ter ocupado cargo de Diretor de Relações Internacionais do Comitê Organizador da Copa do Mundo de 2014 entre 03.9.2012 e 19.12.2014, sem o exercício, segundo alega, de qualquer poder de representação da pessoa jurídica. Assevera que, a despeito de haver assumido, em 14.10.2014, o posto de Diretor Financeiro junto à CBF e se tornado, em 08.01.2016, Diretor Executivo de Gestão, jamais foi mencionado "em qualquer investigação ou documento produzido no âmbito da referida CPI" (inicial, fl. 5) até o momento em que determinada a quebra de sigilo.

Afirma que a aprovação do Requerimento nº 114/2015 durante a 19ª Reunião da Comissão, em 17.02.2016, se deu sem fundamentação alguma, ainda que sucinta, para embasar a necessidade da medida, em contrariedade aos arts. 1º, *caput*, 37, *caput*, e 93, IX, da Constituição Federal. Trata-se, no seu entender, de prática reiterada no cotidiano dos trabalhos da CPI, eivada de ilegalidade, a ensejar a concessão de liminares em mandados de segurança impetrados por outros investigados – MS nº 33.750/DF, 33.769/DF e 33.772/DF, de relatoria do

MS 34036 MC / DF

Ministro Marco Aurélio, e MS nº 33.933/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

De outra parte, violado também estaria o dever constitucional de fundamentação das decisões porque imposto sigilo sobre “os supostos fatos que teriam motivado tamanha restrição aos seus direitos” (inicial, fl. 4). O inteiro teor do próprio Requerimento nº 114/2015 se encontraria disponível apenas aos membros da Comissão. Assim, o impedimento absoluto erigido ao próprio investigado, no que tange à ciência das razões que poderiam ter motivado a quebra, equivaleria à inexistência de motivação. Na melhor das hipóteses, “os motivos que poderiam embasar a transferência dos dados pessoais do impetrante, se eventualmente existentes, estariam em íntimas convicções (não externadas) do parlamentar requerente” (inicial, fl. 8).

Tomado em sua totalidade, portanto – ou seja, verificada a ausência de fundamentação expressa do ato decisório, por um lado, e a imposição de sigilo sobre os fundamentos do pedido aprovado, de outro – ter-se-ia configurada “autêntica devassa” (inicial, fl. 9), pois a CPI aparenta quebrar sigilos para buscar as justificativas que deveriam anteceder, legalmente, a medida.

Os pedidos estão assim deduzidos, *verbis*:

“(i) a concessão de medida cautelar inaudita altera parte para suspender os efeitos da aprovação do Requerimento nº 114/2015 da CPI do Futebol, até o julgamento final do presente Mandado de Segurança;

(ii) a colocação de lacres em eventuais dados sigilosos porventura já encaminhados à CPI do Futebol – 2015 e sua manutenção sob a guarda e responsabilidade de seu Presidente, até deliberação final deste *writ*, sob pena de responsabilização pessoal;

(...)

(vii) a proibição de remessa ou divulgação, pela autoridade coatora, de cópia de documento sigiloso obtido em razão do Requerimento nº 114/2015 a qualquer órgão, entidade, instituição ou pessoa pública e privada; e

MS 34036 MC / DF

(viii) por fim, em juízo de cognição exauriente, seja definitivamente concedida a segurança para confirmar a liminar pleiteada acima e determinar à autoridade coatora o arquivamento definitivo do Requerimento nº 114/2015 da CPI do Futebol” (inicial, fls. 17-8).

É o relatório.

Decido.

2. Não se discute a possibilidade de impetração, nesta Suprema Corte, de mandados de segurança contra atos praticados por Comissões Parlamentares de Inquérito. Os exemplos são inúmeros e dão ensejo, inclusive, a jurisprudência compilada e disponibilizada pelo próprio Tribunal, em seu sítio eletrônico (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CPI.pdf>, acesso em 23.02.2016).

3. A Constituição Federal de 1988 confere às CPIs, em seu art. 58, § 3º, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, atribuição que reflete traço distintivo do próprio Poder Legislativo em que inseridas. Na decisão que proferi no MS nº 31.388/DF, DJe de 08.6.2012, fiz constar:

“As comissões parlamentares de inquérito são órgãos essenciais à dinâmica do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988, constituindo um dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) que estruturam o sistema pátrio de separação dos Poderes.

Desempenham uma atividade que não é típica, mas é ínsita ao Poder Legislativo: a de investigar fatos lesivos ao sistema republicano. Como observa José Bezerra Alves, em sua monografia sobre o tema:

‘A atividade de investigar, exercida pelo Poder Legislativo, é tida como um poder natural, uma atividade ínsita do poder de legislar ou uma faculdade implícita das

MS 34036 MC / DF

Câmaras, em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, razão por que muitos Estados não se preocuparam, até o presente momento, em estabelecer tal competência nos respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra – que a rigor sequer tem constituição –, dos Estados Unidos e da Argentina, dentre outros’. (Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 2004, p. 101)”.

4. Consabido que as comissões parlamentares de inquérito, não obstante a importância de sua atuação, estão sujeitas a condicionamentos jurídicos, sobretudo quando interferem na esfera privada dos cidadãos. Aos poderes de investigação “próprios das autoridades judiciais”, conjugam-se os condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar ao desempenhá-los, sob pena de flagrante nulidade (STF, Pleno, MS 25.668, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 23/03/2006).

5. Há, de um lado, atividade intrínseca do Legislativo e, de outro, limitações inerentes ao exercício do poder de investigar. Disso decorre consequência importante a respeito do tema versado na presente controvérsia. Ao atribuir às CPIs ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, evidentemente a Constituição Federal não retira a atividade parlamentar de seu natural ambiente. É imprescindível reconhecer nuances de extensão e/ou profundidade nos argumentos oferecidos à contraprova judicial quando se tem em vista que a imposição constitucional relativa à fundamentação das decisões é princípio de aplicação irrestrita, a se espriar por circunstâncias materiais as mais diversas, desde atos administrativos concretos até decisões judiciais.

Retorno à decisão que proferi no MS nº 31.388/DF, referente a fatos ocorridos na CPI Mista Vegas e Monte Carlo, para aprofundar o ponto. Naquela ocasião, em que apresentado problema semelhante, fiz referência à maleabilidade requerida na avaliação do conceito concreto de ‘decisão parlamentar fundamentada’, em cada caso, apoiando-me em manifestação lapidar do Ministro Nelson Jobim, conforme transcrevo:

MS 34036 MC / DF

“O Ministro Nelson Jobim, ao indeferir liminar no MS 23.575 MC/DF, DJ de 01.02.2000, teceu importantes considerações acerca da necessidade de examinar a adequação da fundamentação nas decisões tomadas pelas CPIs com base em critérios próprios. Com efeito, a extensão pura e simples dos mesmos critérios comumente adotados para a análise da fundamentação das decisões judiciais pode levar ao equívoco de se tomar por insuficientes argumentos que são perfeitamente adequados à atividade peculiar que é desenvolvida por uma CPI. Cite-se trecho dessa decisão:

‘Uma coisa é o fundamento político ou jurídico de uma decisão.

Outra, é não ter fundamento algum.

O que se exige é a fundamentação de uma decisão.

O que não se permite, é a decisão arbitrária, porque sem fundamentação.

No mesmo MS 23446-6 fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas.

Disse não se poder "... fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões. ... Não se pode pretender ... que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma contextura, a mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário. ... o procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial. ...".

A fundamentação da decisão política se encontra em qualquer peça ou momento do procedimento.

Pode se encontrar no próprio projeto, no requerimento, na indicação, no parecer e na emenda - que são os tipos de proposições parlamentares -.

Pode decorrer do debate quando da votação da matéria.

MS 34036 MC / DF

O certo é que as decisões parlamentares não estão sujeitas às regras que disciplinam as decisões judiciais que impõem relatório, fundamentos e dispositivo (CPC, art. 458).

O procedimento parlamentar é outro.

O procedimento de tomada de decisões é outro.

Logo, não se lhe aplica as regras de processo judicial, que é diverso.

No entanto, não se conclua que a decisão parlamentar possa ser arbitrária e sem nenhum fundamento.

Não se confunda inexistência de fundamentação com topologia da fundamentação.

Para as decisões judiciais, a lei impõe uma topologia própria e específica para os seus fundamentos.

Não é o caso da decisões parlamentares.

A localização dos fundamentos pode e é difuso.

Os fundamentos podem se encontrar em diversos *locus* do processo decisório.

É o caso do autos.

A medida acauteladora, informa o Presidente da Comissão (fls 71) decorreu de:

(a) acusações oferecidas via "0800 disque Câmara" (fls. 74);

(b) acusação escrita de AMS Eventos Esportivos S/C Ltda (fls. 75);

(c) depoimento de Maria Neusa Nascimento (fls. 185 a 203), com a presença do investigado;

(d) depoimento do Sr. Albery Spinola Filho (fls. 138 a 158), também com a presença do Investigado;

(e) elementos contidos nas notas taquigráficas de sessão da Comissão.

Entendeu a CPI - e o juízo é seu porque é ela a titular do poder investigatório - necessária a medida cautelar que foi exercida em relação à bens da pessoa jurídica, dirigida pelo próprio Investigado.

MS 34036 MC / DF

Por ora, nada a reparar”.

6. Fiz menção, ainda, ao seguinte precedente:

“MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DE ROUBO DE CARGAS. QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO, TELEFÔNICO E FISCAL. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. PRESENÇA DA PROBABLE CAUSE. DENEGAÇÃO DA ORDEM. 1. Se os atos judiciais são nulos quando destituídos de fundamentação (CF, artigo 93, IX), nulos também são os das CPIs, a quem o § 3º do artigo 58 da Constituição confere "os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias". Precedentes. 2. O Tribunal já firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poder investigatório, ficando assentado que devem elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo. 3. Depoimento do impetrante e acareação com testemunha que o acusara de receptor. Coincidência com declarações de outra testemunha. Relatório da Polícia Federal. Causa provável ensejadora da quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico. Segurança denegada. (MS 24.217/DF, Pleno, Min. Mauricio Correa, DJ de 18.10.2002)”.

A expressão ‘causa provável’, veiculada neste e em vários outros julgados relativos ao tema, condensa com rara felicidade a ideia principal que busca unificar de modo pacífico as relações entre poderes investigatórios da CPI e direitos e garantias individuais. A ‘causa provável’ é elemento de ligação necessário entre antecedente (indícios descritos como base de determinado pedido de restrição de garantias fundamentais) e consequente (autorização de quebra), e sobre ele se debruça o Poder Judiciário quando, a teor do art. 5º, XXXV, da CF/88, analisa alegação de lesão ou ameaça de lesão a direito. Em obra doutrinária específica sobre o tema, a ‘causa provável’ foi definida como

MS 34036 MC / DF

“a plausibilidade de envolvimento do investigado”, o que se verifica pela existência de um “mínimo necessário de suporte informativo” (PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. “Quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito”. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 107-8).

Assim, a omissão dos antecedentes (ou seja, dos motivos indiciários) impede quaisquer considerações acerca da licitude do elo, da ‘causa provável’, fazendo com que, dos três elementos iniciais, reste apenas uma ‘conclusão’ que, na verdade, apenas pelo prisma formal mereceria assim ser designada, na medida em que não decorre logicamente de elemento algum.

7. A intervenção do Poder Judiciário, em casos assim considerados, de forma alguma remete à violação do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal). A atuação judicial restabelece o equilíbrio entre os poderes de investigação parlamentares e os direitos e garantias individuais, sob a guarda do Judiciário. A questão não se subsume na alegação de ingerência entre Poderes. Insisto, aqui, na exegese a ser dada à Carta Política quando atribui poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais às CPIs. Tal outorga em absoluto altera as diferenças inerentes ao exercício da função legislativa (ainda que sob o prisma da fiscalização) quando comparada à atividade jurisdicional:

“O elemento diferenciador entre o poder investigatório desenvolvido pelo Legislativo e o poder investigatório do Poder Judiciário é a finalidade, que, no primeiro caso, é um propósito legislativo válido, e, no segundo, a aplicação da lei na solução de um litígio, punindo delitos. Um dos perigos de se atribuir aos membros do Legislativo poderes próprios das autoridades judiciárias é o de que, ao contrário do Poder Judiciário, cujas decisões devem ser pautadas pela imparcialidade e pelo equilíbrio na busca da equidade e da justiça justa, o Poder Legislativo, eminentemente político, é movido pelo debate e pela parcialidade. É quase impossível esperar-se que

MS 34036 MC / DF

parlamentares, especialmente dispondo de amplos poderes, possam conduzir as investigações acima de suas paixões partidárias e de seus interesses políticos, e até pessoais” (SANTOS, Margaret de Oliveas Valle dos. “Comissões Parlamentares de Inquérito e Violações do Direito Fundamental à Privacidade – o papel do Estado Democrático de Direito na garantia dos direitos fundamentais”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 241-2).

8. Neste momento processual, tais considerações fornecem substrato teórico e jurisprudencial suficiente, considerados os limites perfunctórios inerentes ao juízo de deliberação. Passo, portanto, à análise dos fatos.

9. De acordo com as notas taquigráficas juntadas aos autos (doc. 10), na 19ª Sessão da CPI do Futebol de 2015, em 17.02.2016, foram apreciados vários requerimentos de quebra de sigilo. Embora a votação tenha sido nominal (doc. 10, fl. 6), os diversos requerimentos (destinados, naturalmente, à quebra de sigilos de pessoas físicas e jurídicas distintas) foram votados em bloco (doc. 10, fl. 6 e 8).

O Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) solicitou à Presidência da Comissão esclarecimentos a respeito de um dos investigados. Transcrevo, a bem da clareza, as considerações então apresentadas:

“O SR. PRESIDENTE (Romário. Bloco Socialismo e Democracia/PSB-RJ) – Na verdade, nenhum desses que estão aí entraram por acaso.

O SR. ROMERO JUCÁ (Bloco Maioria/PMDB-RR) – Eu queria só fazer uma ponderação.

O SR. PRESIDENTE (Romário. Bloco Socialismo e Democracia/PSB-RJ) – Só um minuto, Senador.

Dentro das nossas investigações, que estão sendo feitas por pessoas bem capacitadas e profissionais – e têm sido investigações bem exaustivas – , foram detectadas ligações dessas pessoas, cujos nomes já foram investigados, através das quebras de sigilo de suas contas bancárias e fiscais. Por isso, nós

MS 34036 MC / DF

chegamos exatamente a esses nomes” (doc. 10, fl. 9).

E a seguir:

“O SR. PRESIDENTE (Romário. Bloco Socialismo e Democracia/PSB-RJ) – Quero só dar esse esclarecimento. Nada aqui é feito por acaso, pelo simples fato de o Presidente achar que aquela pessoa deva ser investigada. Eu, aqui, não acho nada. Eu tenho sempre certeza das coisas que eu presido nesta Comissão. Então, para isso, temos dados, e tudo o que vem acontecendo, todas as coisas que estão acontecendo nesta CPI têm uma lógica” (doc. 10, fl. 10).

Transcrevo, ainda, o inteiro teor do Requerimento nº 114/2015 (doc. 14, fl. 1):

“SENADO FEDERAL

Requerimento nº , de 2015

CPIDFDQ

Requeiro, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o art. 4º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, com o art. 2º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, e com o art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal, que essa Comissão Parlamentar de Inquérito solicite aos órgãos cabíveis as informações telefônicas, telemáticas, fiscais e bancárias, inclusive as de natureza sigilosa, incluído o RIF (Relatório de Inteligência Financeira) elaborado pelo COAF – no período de 1º de janeiro de 2013 a 27 de maio de 2015, do Senhor ROGÉRIO LANGANKE CABOCLO, CPF nº 157.835.038-78, diretor financeiro da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e ex-diretor financeiro da Federação Paulista de Futebol (FPF).

JUSTIFICAÇÃO

Justificação à parte por conter informações sigilosas. Acesso por meio da Secretaria de CPIs”.

MS 34036 MC / DF

10. Assim colocada a questão, mesmo diante dos limites perfunctórios típicos das medidas liminares há que reconhecer a existência de acentuado conflito entre as premissas teóricas de observância obrigatória no exercício dos poderes de investigação das CPIs (expostas nos itens 2 a 7, *supra*) e os fatos, tais como narrados pelo impetrante e retratados na documentação acostada. Se é certo que em casos de quebra de sigilo pelas CPIs não se há de exigir fundamentação típica de decisões judiciais, pena de desvirtuamento da natureza das atividades parlamentares de fiscalização e investigação, também o é que algum elemento de convicção, mínimo que seja, precisa ser declarado (durante a aprovação colegiada do Requerimento, no corpo deste, nos debates da Comissão ou de qualquer modo que torne públicos os motivos), inclusive para viabilizar o controle de legalidade, o que não se evidencia na espécie.

Os elementos fáticos disponíveis nos autos em absoluto permitem juízo sobre a necessidade das medidas restritivas de direitos impostas, quer no aspecto material, quer no temporal, e por isso, pelo menos em juízo de delibação, não merecem chancela. A ausência ou deficiência de fundamentação de decisão de tal monta, restritiva de direitos fundamentais, justifica a concessão desde logo de liminar. Afinal, “a motivação das decisões, inserindo-se aí as provenientes das comissões parlamentares de inquérito, corrobora um princípio tão sério e magnânimo que o legislador constituinte prescreveu uma *norma sancionatória*. Não se comportou no sentido tradicional de simplesmente estabelecer direitos e deveres. Foi mais além. Considerou ineficazes atos decisórios desmotivados” (BULOS, Uadi Lammêgo. “Comissão Parlamentar de Inquérito – técnica e prática”. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 255-6. Grifos no original).

11. Diante do exposto, **defiro** a liminar pleiteada para suspender os efeitos da aprovação do Requerimento nº 114/2015 da CPI do Futebol, até o julgamento final do presente Mandado de Segurança. Dados sigilosos eventualmente já encaminhados em cumprimento, ainda que parcial, à

MS 34036 MC / DF

ordem relativa ao Requerimento nº 114/2015, devem ser lacrados e mantidos sob guarda e responsabilidade do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, até deliberação final deste *writ*, proibidas a remessa e/ou divulgação.

Comunique-se, com urgência, transmitindo-se cópia da presente decisão à Presidência da CPI do Futebol de 2015, ao Presidente do Banco Central do Brasil e ao Secretário da Receita Federal do Brasil.

Notifique-se a autoridade apontada como coatora para que preste informações, no prazo de dez dias (art. 7º, I, da Lei 12.016/2009). Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União. Após o encaminhamento das informações, abra-se vista dos autos ao Ministério Público Federal.

Publique-se.

Brasília, 24 de fevereiro de 2016.

Ministra Rosa Weber

Relatora