

MED. CAUT. EM RECLAMAÇÃO 13.286 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
RECLTE. (S) : J.D.S.M.
ADV. (A/S) : ELVIS DEL BARCO CAMARGO
RECLDO. (A/S) : TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE
RECLDO. (A/S) : TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO. (A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMENTA: MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL. REPRESENTAÇÃO FUNDADA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 (ART. 22), **PARA EFEITO** DE APURAÇÃO **DE ALEGADO** ABUSO DE PODER ECONÔMICO **SUPOSTAMENTE** DECORRENTE **DE EXCESSO PRATICADO NA EFETIVAÇÃO DE DOAÇÃO ELEITORAL** (**LEI** Nº 9.504/97, ARTS. 23, § 3º, **E** 81, § 2º, **E RESOLUÇÃO TSE** Nº 23.217/2010, ART. 16, § 4º). **QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO** DO PARLAMENTAR FEDERAL **DECRETADA** PELA JUSTIÇA ELEITORAL. **POSSIBILIDADE. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL** (**LC** 64/90, ART. 22, XIV). **NATUREZA JURÍDICA. DOUTRINA. PRECEDENTES.** PROCEDIMENTO **QUE SE DESTINA** A IMPOR **TÍPICAS SANÇÕES DE DIREITO ELEITORAL, DESVESTIDAS** DE NATUREZA CRIMINAL. **INOCORRÊNCIA,** EM TAL HIPÓTESE, **DE USURPAÇÃO** DA COMPETÊNCIA PENAL ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **EIS QUE INEXISTENTE** PRERROGATIVA DE FORO, "RATIONE MUNERIS", **EM TEMA DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL.** RECLAMAÇÃO **A QUE SE NEGA** SEGUIMENTO.

DECISÃO: Em face da decisão por mim proferida **na Pet 4.848/DF,** de que sou Relator, **e com apoio** nas razões dela constantes (DJe nº 251/2010, de 01/02/2011), **determino** a reautuação desta reclamação, **em ordem** a que **não continue** a tramitar **em regime de sigilo.**

2. Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada sob a alegação de que **tanto** o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte (Processo nº 98-29.2011.6.20.0000) **quanto** o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (Petição nº 317-14) **teriam usurpado** a competência originária desta Suprema Corte, **eis** que, tratando-se de congressista, **somente** o Supremo Tribunal Federal - **segundo sustentado** pela parte ora reclamante - dispõe de atribuições jurisdicionais **para ordenar, legitimamente, a quebra** de sigilo bancário **de membro** da Câmara dos Deputados **ou** do Senado Federal.

A parte ora reclamante, para justificar tal alegação, apóia-se no fundamento de que "(...) **não podem** o TRE/RN e o TRE/DF **determinar** a quebra de sigilo bancário **de Deputado Federal**, muito menos processá-lo **com esteio** nas informações respectivas, **ante a usurpação** da competência Jurisdicional do c. Supremo Tribunal Federal" (grifei).

Busca-se, na presente sede processual, a concessão de provimento cautelar, em ordem a viabilizar "(...) a suspensão do processo referente a representação eleitoral em desfavor do reclamante, **qual seja**, Processo n.: 98-29.2011.6.20.0000 (**Protocolo** n.: 15.349/2011) em curso na 3ª Zona Eleitoral de Natal - Rio Grande do Norte". Postula-se, finalmente, quanto ao mérito, "(...) seja julgada procedente a Reclamação para o fim de cassar a decisão que determinou a quebra do sigilo bancário do reclamante" (grifei).

Cabe analisar, preliminarmente, a admissibilidade, ou não, na espécie, da presente reclamação. **E**, ao fazê-lo, entendo inviável a utilização, no caso, do instrumento reclamatório, considerado, para tanto, o contexto exposto pela própria parte reclamante.

O **exame** dos autos **evidencia** que a decisão **que ordenou** a quebra de sigilo bancário do parlamentar ora reclamante **foi proferida** em sede de investigação judicial eleitoral **instaurada** com o objetivo **de constatar** a ocorrência de alegado abuso do poder econômico.

Vê-se, pois, no caso em análise, **que o TRE/DF** teria determinado a quebra de sigilo bancário **em razão** de "sérios indícios da extrapolação dos limites de doações permitidos pela legislação eleitoral", **fazendo-o** em procedimento - investigação judicial eleitoral - **destinado** a finalidade destituída de natureza penal.

Isso significa, portanto, considerado o contexto em análise, que a situação exposta nesta sede processual não caracteriza a alegada usurpação da competência originária desta Suprema Corte.

A Justiça Eleitoral, como se sabe, dispõe de competência para ordenar a quebra do sigilo bancário, se essa medida excepcional, reputada indispensável ao esclarecimento dos fatos, houver sido adotada no âmbito de investigação judicial eleitoral (LC 64/90, art. 22) que tenha sido instaurada, p. ex., com o propósito de verificar a observância dos limites legais que condicionam a legítima efetivação das doações eleitorais:

"AGRAVO REGIMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO PARA CAMPANHA. INOBSERVÂNCIA. LIMITE LEGAL. QUEBRA DE SIGILO FISCAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Constitui prova ilícita aquela colhida mediante a quebra do sigilo fiscal do doador, sem autorização judicial, consubstanciada na obtenção de dados relativos aos rendimentos do contribuinte, requeridos diretamente pelo Ministério Público à Secretaria da Receita Federal, para subsidiar a representação por descumprimento dos arts. 23, § 1º, I, e 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97.

2. Ressalva-se a possibilidade de o 'Parquet' requerer à Receita Federal somente a informação quanto à compatibilidade entre o valor doado pelo contribuinte à campanha eleitoral e as restrições impostas na legislação eleitoral, que estabelece o limite de dez por cento dos rendimentos brutos de pessoa física e de dois por cento do faturamento bruto de pessoa jurídica, **auferidos** no ano anterior à eleição.

3. Agravo regimental a que se nega provimento."
(REspe 28.218-AgR/SP, Red. p/ o acórdão Min. MARCELO RIBEIRO - grifei)

Vale destacar, neste ponto, tal como tem sido reconhecido por esta Suprema Corte, que se inclui, na esfera de atribuições da Justiça Eleitoral, o poder de processar e julgar representações de caráter extrapenal, mesmo contra membros do Congresso Nacional, que visem a apurar o "uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político (...)".

Com efeito, julgada procedente essa representação, "ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico (...)" (Lei Complementar nº 64/90, art. 22, XIV, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010).

Não se desconhece que a representação a que alude o art. 22 do diploma legislativo em referência viabiliza a instauração de procedimento de índole extrapenal, em cujo âmbito não se praticam atos inerentes à "persecutio criminis", posto que a sua finalidade restringe-se, exclusivamente, à imposição de típicas sanções de direito eleitoral, todas elas despojadas, no entanto, de conteúdo criminal, como assinala, sem qualquer disceptação, o magistério da doutrina (MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO, "Direito Eleitoral e Processo Eleitoral", p. 363/364, item n. 7.2, 2ª ed., 2010, Renovar; MARINO PAZZAGLINI FILHO, "Eleições Gerais 2010", p. 125, 2010, Atlas; RODRIGO LÓPEZ ZILIO, "Direito Eleitoral", p. 419/421, item n. 3.1, 2ª ed., 2010, Verbo Jurídico; RUI STOCO e LEANDRO DE OLIVEIRA STOCO, "Legislação Eleitoral Interpretada - Doutrina e Jurisprudência", p. 35/36, 3ª ed., 2010, RT, v.g.) e adverte, de modo incisivo, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"- Investigação judicial eleitoral (LC nº 64/90, art. 22). Natureza jurídica. Procedimento destituído de natureza criminal. Competência jurisdicional: Justiça Eleitoral, mesmo tratando-se de Deputados Federais e Senadores. Precedente."
(Rcl 511/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Daí, e no que concerne, estritamente, à figura da investigação judicial eleitoral prevista no art. 22 da LC nº 64/90, a precisa observação de LAURO BARRETTO ("Investigação Judicial Eleitoral e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo", p. 29, 1994, Edipro), cuja lição, no tema, corretamente destaca o que se vem de afirmar:

"A Justiça Eleitoral, é claro, é a competente nos casos dessa Investigação (...).
Nas eleições estaduais (Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual) essa competência

recai diretamente sobre o Corregedor Regional (TRE) e nas **eleições presidenciais** sobre o Corregedor-Geral (TSE).

Vale ressaltar que, **por se tratar** de um procedimento administrativo-eleitoral e **não** de matéria criminal propriamente dita, **não cabe** nesse procedimento investigatório o **foro privilegiado** que a Constituição Federal **assegura** a detentores de mandato eletivo." (grifei)

A instauração do procedimento a que se refere o art. 22 da LC nº 64/90 - **pertinente** ao suposto envolvimento de membro do Congresso Nacional em alegado abuso de poder econômico, **considerada** a natureza jurídica **das sanções de direito eleitoral** nele imponíveis - **não torna invocável, por isso mesmo, para efeito** de seu processamento, **a prerrogativa de foro** perante o Supremo Tribunal Federal, **eis** que esse procedimento, **disciplinado** pela LC nº 64/90 (art. 22), **objetiva, em última análise, viabilizar a imposição** de sanção de direito eleitoral, **desvestida, como anteriormente enfatizado, de natureza criminal.**

Não foi por outra razão **que o Pleno** do Supremo Tribunal Federal, **ao julgar o HC 70.140/RJ, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, confirmou a inaplicabilidade, ao procedimento de investigação judicial eleitoral instaurado** com fundamento no art. 22 da LC nº 64/90, **da regra** inscrita no art. 102, I, "b", da Constituição, **que consagra a prerrogativa de foro, dentre outras autoridades, dos membros do Congresso Nacional, desde que se trate, exclusivamente, de infrações penais:**

"(...). **Hipótese em que não se cuida de imputação de crime eleitoral ao parlamentar, mas, tão-só, de representação, em matéria eleitoral, formulada pelo Ministério Público Eleitoral, com base no art. 22, da Lei Complementar nº 64/1990. A decisão do Juiz eleitoral, no caso, deu pela procedência da representação, declarando inelegível a paciente, para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes a 03.10.1992. Não há, no caso, processo criminal eleitoral, não sendo a matéria enquadrável no art. 102, I, letra 'b', da Constituição, quanto à competência do STF para, originariamente, processar e julgar os membros do Congresso Nacional, nas infrações penais comuns, entre as quais se compreendem os crimes eleitorais. (...). O procedimento eleitoral impugnado em curso na Justiça Eleitoral, no Rio de Janeiro, contra a paciente, não se reveste de natureza criminal, nem**

constitui ameaça à sua liberdade de ir e vir. 'Habeas Corpus' indeferido." (grifei)

Essa mesma compreensão do tema **foi reafirmada**, em julgamento plenário desta Suprema Corte, **que acentuou**, a propósito **da mesma** questão ora em exame, que, ainda que se trate de membro do Congresso Nacional (ou de qualquer outra pessoa investida de prerrogativa de foro "ratione muneris"), **a investigação judicial eleitoral, instaurada** para efeito de apuração, dentre outras hipóteses, de abuso de poder econômico, **não se inclui** na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal:

"Cuida-se de processo eleitoral despido de natureza penal: da procedência de representação não pode resultar condenação criminal, mas apenas a declaração da 'inelegibilidade' do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso de poder de autoridade." (LC 64/90, art. 22, XIV)."
(Rcl 514/RJ, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU, 30/11/94 - grifei)

Vale observar, no ponto, que a competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional - e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida -, não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os rígidos limites fixados, em "numerus clausus", pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Carta Política, consoante adverte a doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/217, 1992, Saraiva) e proclama a jurisprudência desta própria Corte (RTJ 43/129 - RTJ 44/563 - RTJ 50/72 - RTJ 53/776).

Esse regime de direito estrito, a que se submete a definição da competência institucional do Supremo Tribunal Federal, tem levado esta Corte Suprema, por efeito da taxatividade do rol constante da Carta Política, a afastar, do âmbito de suas atribuições jurisdicionais originárias, o processo e o julgamento de causas de natureza civil que não se acham inscritas no texto constitucional - tais como ações populares (RTJ 121/17, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 141/344, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 352/DF,

Rel. Min. SYDNEY SANCHES - Pet 431/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Pet 487/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - Pet 1.641/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), ações civis públicas (RTJ 159/28, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - Pet 240/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA) ou ações cautelares, ações ordinárias, ações declaratórias e medidas cautelares (RTJ 94/471, Rel. Min. DJACI FALCÃO - Pet 240/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Pet 1.738-AgR/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, mesmo que instauradas contra o Presidente da República, ou contra o Presidente da Câmara dos Deputados, ou, ainda, contra qualquer das autoridades, como os membros do Congresso Nacional, que, em matéria penal (CF, art. 102, I, "b" e "c"), dispõem de prerrogativa de foro perante esta Corte ou que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitas à jurisdição imediata deste Tribunal.

Essa orientação jurisprudencial, por sua vez, tem o beneplácito de autorizados doutrinadores (ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, "Ação Popular", p. 129/130, 1994, RT; HELY LOPES MEIRELLES, "Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, 'Habeas Data'", p. 122, 19ª ed., atualizada por Arnaldo Wald, 1998, Malheiros; HUGO NIGRO MAZZILLI, "O Inquérito Civil", p. 83/84, 1999, Saraiva; MARCELO FIGUEIREDO, "Probidade Administrativa", p. 91, 3ª ed., 1998, Malheiros, v.g.), cujo magistério também assinala não se incluir, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o poder de processar e julgar causas de natureza civil não referidas no texto da Constituição, ainda que promovidas contra agentes públicos a quem se outorgou, "ratione muneris", prerrogativa de foro em sede de persecução penal, ou ajuizadas contra órgãos estatais ou autoridades públicas que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitos à jurisdição imediata do Supremo Tribunal Federal.

A "ratio" subjacente a esse entendimento, que acentua o caráter absolutamente estrito da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, vincula-se à necessidade de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras da esfera de atribuições institucionais desta Suprema Corte, conforme ressaltou, a propósito do tema em questão, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (RTJ 39/56-59, 57).

Diversa, no entanto, seria a situação, de todo inócua no caso, se, em vez de se registrar hipótese de investigação judicial eleitoral por suposto abuso de poder econômico (Lei Complementar n° 64/90, art. 22, c/c a Lei n° 9.504/97, arts. 23, § 3º, e 81, § 2º, e Resolução TSE n° 23.217/2010, art. 16, § 4º), o

TRE/DF, ele próprio, houvesse determinado a instauração de procedimento penal, para apuração de prática delituosa, contra o congressista ora reclamante.

É que, se tal ocorresse, verificar-se-ia clara usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, a quem a Constituição da República outorgou, com exclusividade, a atribuição de fazer instaurar, em sede originária, contra membros do Congresso Nacional, procedimentos de índole penal, por alegada prática delituosa:

"RECLAMAÇÃO - RECEBIMENTO, POR MAGISTRADO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, DE DENÚNCIA OFERECIDA CONTRA TRINTA E DOIS INDICIADOS, DENTRE OS QUAIS FIGURA UM DEPUTADO FEDERAL, NO PLENO EXERCÍCIO DE SEU MANDATO - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PENAL ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - NULIDADE - RECLAMAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

O RESPEITO AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL - QUE SE IMPÕE À OBSERVÂNCIA DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO - TRADUZ INDISPONÍVEL GARANTIA CONSTITUCIONAL OUTORGADA A QUALQUER ACUSADO, EM SEDE PENAL.

- O Supremo Tribunal Federal qualifica-se como juiz natural dos membros do Congresso Nacional (RTJ 137/570 - RTJ 151/402), quaisquer que sejam as infrações penais a eles imputadas (RTJ 33/590), mesmo que se cuide de simples ilícitos contravencionais (RTJ 91/423) ou se trate de crimes sujeitos à competência dos ramos especializados da Justiça da União (RTJ 63/1 - RTJ 166/785-786). Precedentes.

SOMENTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SUA CONDIÇÃO DE JUIZ NATURAL DOS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL, PODE RECEBER DENÚNCIAS CONTRA ESTES FORMULADAS.

- A decisão emanada de qualquer outro Tribunal judiciário, que implique recebimento de denúncia formulada contra membro do Congresso Nacional, configura hipótese caracterizadora de usurpação da competência penal originária desta Suprema Corte, revestindo-se, em conseqüência, de nulidade, pois, no sistema jurídico brasileiro, somente o Supremo Tribunal Federal dispõe dessa especial competência, considerada a sua qualificação constitucional como juiz natural de Deputados Federais e Senadores da República, nas hipóteses de ilícitos penais comuns. Precedentes."

(RTJ 183/89-90, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Com efeito, tratando-se de persecução criminal (e não é disso que se cuida na espécie), somente a Suprema Corte dispõe de poder para ordenar, de modo legítimo, no curso de procedimento penal, a produção de provas, como aquelas resultante da quebra de sigilo bancário de qualquer pessoa com prerrogativa de foro perante este Tribunal, como sucede com os Deputados Federais, consoante adverte a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria:

"RECLAMAÇÃO - QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO DE MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL - MEDIDA DECRETADA POR TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE) NO ÂMBITO DO INQUÉRITO POLICIAL INSTAURADO CONTRA DEPUTADOS FEDERAIS PARA APURAÇÃO DE CRIME ELEITORAL - IMPOSSIBILIDADE - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PENAL ORIGINÁRIA DO STF - RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

- O Supremo Tribunal Federal, sendo o juiz natural dos membros do Congresso Nacional nos processos penais condenatórios, é o único órgão judiciário competente para ordenar, no que se refere à apuração de supostos crimes eleitorais atribuídos a parlamentares federais, toda e qualquer providência necessária à obtenção de dados probatórios essenciais à demonstração da alegada prática delituosa, inclusive a decretação da quebra do sigilo bancário dos congressistas.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de definir a locução constitucional 'crimes comuns' como expressão abrangente de todas as modalidades de infrações penais, estendendo-se aos delitos eleitorais e alcançando, até mesmo, as próprias contravenções penais. Precedentes."

(RTJ 166/785-786, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cabe-me reiterar, desse modo, considerada a norma inscrita no art. 102, I, "b", da Constituição, que essa orientação somente tem pertinência em tema de infrações penais e no âmbito de procedimentos criminais instaurados em juízo ou, se for o caso, na esfera de investigações policiais destinadas a subsidiar a formação da "opinio delicti", pelo Ministério Público, para efeito de ulterior instauração de processo penal de índole condenatória.

Tal situação, porém, como anteriormente assinalado, não se registra na espécie em causa, pois a medida probatória ora questionada nesta sede processual não foi ordenada em procedimento de caráter penal, circunstância essa que descaracteriza a alegação

Rcl 13.286 -MC / RN

de usurpação da competência penal originária do Supremo Tribunal Federal.

Mostra-se importante reafirmar, neste ponto, que membros do Congresso Nacional, como o ora reclamante, não dispõem de prerrogativa de foro (unicamente por eles invocável em face de procedimentos de índole penal) quando se tratar, como sucede na espécie, de representação motivada por suposto abuso de poder econômico aleadamente cometido em tema de doações eleitorais, eis que esse procedimento - insista-se - não se reveste de índole criminal, notadamente se se considerarem as conseqüências que se registram nas situações em que as doações para campanhas eleitorais excedam os limites fixados na legislação (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 3º, e 81, § 2º, c/c a Lei Complementar nº 64/90, art. 22, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 16, § 4º).

Sendo assim, e em face das razões expostas, nego seguimento à presente reclamação, por inadmissível, restando prejudicado, em conseqüência, o exame do pedido de medida liminar.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 17 de fevereiro de 2012.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator