

REC

000028



Supremo Tribunal Federal

Ofício nº 22986/2015

Brasília, 28 de agosto de 2015.

Medida Cautelar Em Mandado de Segurança nº 33751

IMPTE.(S) : MARCO POLO DEL NERO
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI DO FUTEBOL
PROC.(A/S)(ES) : ELY MARANHÃO FILHO E OUTRO(A/S)

(Seção de Processos Diversos)

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência os termos da decisão proferida nos autos em epígrafe, cuja cópia segue anexa.

Ademais, facuto-lhe prestar novas informações, desta feita, observando-se o prazo previsto no artigo 7º, I, da Lei 12.016/09.

Apresento o testemunho de apreço e consideração.

Ministro Edson Fachin

Relator

Documento assinado digitalmente

Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e
Parlamentares de Inquérito

Recebido em 4/9/2015

As 16:00 horas

Rogério Faleiro Machado
Analista Legislativo
Mat. 256101

A Sua Excelência o Senhor
Senador ROMÁRIO DE SOUZA FARIA
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Futebol



Supremo Tribunal Federal

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.751 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
IMPTE.(S)	: MARCO POLO DEL NERO
ADV.(A/S)	: CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI DO FUTEBOL
PROC.(A/S)(ES)	: ELY MARANHÃO FILHO E OUTRO(A/S)

Decisão:

Trata-se de mandado de segurança impetrado por MARCO POLO DEL NERO contra ato emanado da Presidência de Comissão Parlamentar de Inquérito ("CPI do Futebol").

Narra que incumbe ao Supremo Tribunal Federal o controle de juridicidade de atos praticados por CPI constituída no âmbito do Congresso Nacional, inclusive quanto à determinabilidade do fato que justifica sua instauração. Argumenta que a Comissão é fruto de intuito de vingança pessoal nutrida pelo Senador Romário, que exerce sua presidência.

Relata o impetrante que a citada Comissão Parlamentar aprovou requerimento de afastamento de seu sigilo bancário. Pontua que, embora a CF assegure tal atribuição às CPI's, referida prerrogativa deve ser exercitada de modo fundamentado, o que não teria se verificado *in casu*, vez que o ato hostilizado, segundo afirma, lastreia-se tão somente em informes jornalísticos despídos de confirmação idônea. Outrossim, argumenta que sequer figura como investigado, razão pela qual a medida restritiva revela-se descabida. Por fim, assevera que a Comissão não tem poderes investigatórios sobre fatos incorporados ao universo privado, já que tal múnus deve ser implementado como forma de controle parlamentar sobre o Poder Executivo, e não como meio de perseguição de 02

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

atos supostamente praticados por particulares.

O Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito prestou informações no e.doc. 19.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, destaco que as Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos autônomos, de envergadura constitucional (art. 58, §3º), que atuam na realização dos ideais democráticos, bem como que “*a possibilidade de criação de comissões parlamentares que tenham – quase – total liberdade à investigação é fundamental para o exercício da democracia e para sua manutenção, além da preservação do próprio Estado*”. (KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 164).

Nessa mesma linha, colho o ensinamento de José Alfredo de Oliveira Baracho (*Teoria Geral das Comissões Parlamentares*, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001, p. 153):

“As CPI’s não são simples instrumentos de informação ou auxiliares das Câmaras representativas, constituem uma das formas decisivas de participação dentro do sistema político.”

Isso porque, além da função contramajoritária fiscalizatória do Poder Executivo, reiteradamente assentada por esta Corte, as CPI’s figuram como instrumento essencial das atividades parlamentares, na medida em que objetivam “*reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais conferidas ao Parlamento*” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 174) de forma que viabilizam a atividade parlamentar em sua plenitude.

Nesse cenário, é natural que se confira às CPI’s ampla autonomia para o exercício do relevante múnus. Por outro lado, admite-se que o

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

Poder Judiciário analise o preenchimento dos requisitos formais, traçados na própria Constituição, para fins de instauração da Comissão Parlamentar, quais sejam: *a) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa; b) indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa, e c) temporariedade do órgão.*

Não bastasse, noto que, atenta à importância do aludido órgão, a Constituição Federal (art. 58, §3º) atribuiu às Comissões Parlamentares de Inquérito “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”. De outra banda, por decorrência lógica, a Carta Magna de 1988 também lhes estende, ainda que o faça de forma implícita, as sujeições inerentes à prolação de atos de cunho jurisdicional:

“(...) as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados, quando no exercício de igual prerrogativa. Vale dizer: as Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes (...).” (MS 30906 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 05/10/2011, grifei).

E ainda:

“Comissão Parlamentar de Inquérito: conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais - e não maior que o dessas - de modo que a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados de direitos e garantias constitucionais.” (HC 80240, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2001, grifei).

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

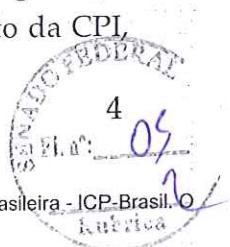
Dito isso, as decisões tomadas em âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito, especialmente quando importem restrição a direitos constitucionalmente assegurados, subordinam-se ao ônus da fundamentação adequada (CF, art. 93, IX), cuja eventual inobservância desafia manifestação jurisdicional. Precedentes: ADI 2225, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014; MS 24817, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2005 e MS 23882, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 31/10/2001. E ainda:

"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." (MS 25668, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2006).

Entretanto, o controle jurisdicional a ser empreendido, ao meu sentir, legitima-se apenas quanto à eventual prática de abuso de poder ou ilegalidade, de modo que elementos relacionados à conveniência de determinadas medidas apuratórias, desde que razoavelmente fundamentadas, não se submetem à revisão judicial.

Não bastasse, o mandado de segurança não constitui via adequada para fins de reexame valorativo das provas utilizadas como fundamento de adoção da medida restritiva. Na mesma toada, destaco trecho do voto do Ministro Néri da Silveira, na Relatoria do MS 23835:

"Compreendo que, impetrado o mandado de segurança, na espécie, alegando-se falta de fundamentação do ato da CPI,



Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

o limite de exame da matéria, nesta via, fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo que adotou. Pois bem, em existindo esses elementos de prova, nos quais a CPI se baseou, penso que não será possível, em mandado de segurança, discutir seu merecimento, para, a partir daí, julgar suficiente a fundamentação do ato impugnado. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de provas e fatos. Se esses depoimentos são verazes; se as testemunhas antes ouvidas pela CPI merecem credibilidade, ou não, comprehendo não constituir a ação mandamental processo próprio a tal desate. O que incumbe, aqui, apreciar é se a decisão foi tomada com base em provas; não, porém, a qualidade dessas provas documentais e testemunhais." (MS 23835, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2001, grifei).

Sendo assim, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito são limitados pela jurisdição constitucional quanto aos seguintes aspectos: *a)* análise da constituição da CPI de acordo com o estipulado pela Constituição, quanto à forma e ao alcance da apuração; *b)* controle formal das atividades por elas desenvolvidas, inclusive juízo acerca da legalidade da fundamentação das medidas que afetem a esfera jurídica individual.

No caso concreto, o requerimento de instauração da Comissão, ao delimitar o fato objeto de apuração e atestar sua finalidade, assim dispôs (e.doc. 07):

"No momento em que autoridades policiais suíças prenderam, a pedido do governo norte-americano, o Sr. José Maria Marin, atual vice-presidente da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) – presidente da entidade de março de 2012 a abril deste ano e ex-presidente e membro do Conselho de Administração do Comitê Organizador Local da Copa do



Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

Mundo FIFA Brasil 2014 (COL) -, é importante que seja instalada Comissão Parlamentar de Inquérito nesta Casa do Congresso para apurar as denúncias que explicitamos abaixo.

A operação do Departamento de Justiça dos Estados Unidos que deflagrou a prisão de vários membros da FIFA, incluindo o vice-presidente da CBF, trata de supostos esquemas de corrupção em contratos dessas entidades, inclusive.

Como está amplamente noticiado em toda imprensa mundial houve o recebimento de propina de empresas de marketing para a realização de campeonatos no valor de mais de US\$ 150 milhões (quase R\$ 500 milhões) em subornos.

No caso da CBF, especificamente, são citados acordo de direitos da Copa do Brasil com uma empresa de material esportivo americana, bem como suborno pagos por executivos de marketing esportivo relacionados à comercialização de direitos de mídia e marketing de diversas partidas da seleção brasileira e torneios organizados pela entidade.

Há, ainda, suspeitas de que o suborno envolva contratos assinados para a realização Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

Faz-se mister que esta Casa faça uma apuração concreta sobre todas essas possíveis irregularidades na entidade máxima do futebol brasileiro e no órgão responsável pela Copa do Mundo do Brasil, para que essa mancha não contamine o esporte nacional como um todo e todas as irregularidades que possam existir sejam expostas para a sociedade.(...)”.

De início, reconheço a relevância argumentativa da impetração quanto à ventilada impossibilidade de que negócios jurídicos privados sejam apurados por Comissão Parlamentar, pois a CBF não está sujeita à fiscalização do Senado. Com efeito, se a CPI, embora autônoma, é órgão vinculado ao Congresso Nacional, e sua atuação se dá como instrumento do funcionamento das atividades parlamentares, não é possível que se atribua à referida Comissão incumbências que desbordem das competências do Congresso Nacional. De fato, soa injustificável que a CPI funcione em âmbito alheio às atividades que a Constituição outorgou ao

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

próprio Parlamento. Nesse caminhar:

"Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional." (HC 71039, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/1994).

Ademais, a Suprema Corte Americana, no caso *McGrain vs. Daugherty*, assentou que "*nenhuma das Casas é investida de poder geral para investigar os negócios privados e obrigar revelações*" (SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao Pé da Letra*, Campinas: Editora Millennium, 2001, p. 38).

Entretanto, o âmbito de atuação da CPI deve ser compreendido não apenas a partir do destinatário subjetivo da apuração, mas, sobretudo, do espaço material de investigação à luz das funções essenciais conferidas pela Constituição Federal ao Congresso Nacional.

Acerca do tema, o Min. Gilmar Mendes leciona que:

"Um ponto de polêmica tem sido o de saber se a CPI pode ter por objeto a investigação de condutas privadas. Afirma-se, na jurisprudência americana, que, nesse tema, cumpre, caso a caso, ponderar os interesses públicos e privados em conflito. Adverte-se que não exista um 'poder do Congresso de expor, pelo amor à exposição'. O Congresso não está legitimado a perscrutar uma atividade privada, apenas para lhe dar publicidade ou para pôr à vista do público um erro ou uma ação delituosa. Diz-se, inclusive em precedentes judiciais, que 'não é função do Congresso promover espetáculos de julgamento legislativo'.

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

Reconhece-se ao Congresso americano poder investigativo sobre atividade que se possa relacionar logicamente a uma matéria sobre a qual o Congresso tem o poder de dispor. No entanto, o inquérito que se resumisse ao propósito de desvendar atividades particulares 'estaria invadindo o poder de julgar, reservado aos tribunais.' (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 816/817, grifei).

Complementa o eminente Ministro:

"(...) não se controveverte que tudo quanto se inclua no domínio da competência legislativa do Parlamento pode ser objeto de investigação. (...) no exame da vinculação da matéria da CPI a uma competência do Legislativo, concede-se generosa latide de apreciação ao Parlamento.

Nesse particular, a doutrina americana assenta que o poder de inquirir do Congresso é de longo alcance, abarcando todos os setores em que o Congresso pode legislar e em que decide sobre alocação de verbas. As investigações podem abranger o modo como estão sendo executadas as leis existentes e a necessidade de aprimorá-las. Além disso, o Congresso pode se esforçar por desvendar, no âmbito do governo federal, corrupção, gastos inúteis e ineficiência administrativas."

Colaciono também o ensinamento de Yuri Carajescov (*Comissões Parlamentares de Inquérito*, Curitiba: Editora Juruá. 2007. p. 114)

"Os negócios privados são susceptíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito, desde que esteja em jogo interesse público relevante inserido no rol de competências da Casa Legislativa que a instituir."

Ou seja, atos praticados na esfera privada não são imunes à investigação parlamentar, desde que evidenciada a presença de interesse público potencial em tal proceder. Sendo assim, mais que elucidação da

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

responsabilização civil ou criminal, a apuração empreendida no contexto das CPI's deve guardar relação instrumental com as atividades parlamentares como um todo. O que deve ser perquirido, portanto, é a existência potencial de interesse público no objeto de investigação, sob a perspectiva das competências, no caso concreto, do Senado Federal.

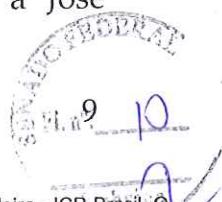
Dito isso, embora o artigo 58, §3º da Constituição não reconheça de forma expressa que as investigações parlamentares podem figurar como ato preparatório do processo legislativo, pontuo que, uma vez reconhecida a competência legiferante, tal atribuição deve ser admitida como implícita, por constituir meio necessário à consecução da finalidade constitucional ("*Implied Powers*").

Ademais, enfatizo que "o direito de inquirir é inerente a todo poder que delibera, e que, por isso, tem a necessidade de conhecer a verdade"(ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, 1941. p. 1043. In: MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 814).

Na mesma linha é a jurisprudência da Corte, ao afirmar que:

"(...) sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; conditio sine qua non de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso" (HC 71039, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/1994, grifei).

Noutro giro, forçoso é o reconhecimento de que o acesso à informação consubstancia pressuposto material do pleno exercício das atividades parlamentares. Nesse sentido, recorro, novamente, a José



Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

Alfredo de Oliveira Baracho (*Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001, p. 153, grifei):

"A intenção do legislador constituinte, constitucionalizando-as de maneira singular, teve o objetivo de fazer das CPI's uma garantia do princípio democrático e do predomínio normativo da Constituição como via legítima para colocar, definitivamente, o povo no controle democrático do processo político. (...) A eficácia e funcionalidade do Legislativo depende de ser ele bem informado, para o próprio equilíbrio dos poderes. A informação eficaz possui a qualidade de transcender o institucional e chegar à sociedade."

Acrescento que o artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (aqui citado à guisa de elemento comparativo) aponta que serão objeto de apuração "*o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País*", de modo que a relevância social do fato constitui, nos termos da norma regimental, circunstância bastante a justificar atuação congressual.

Registro que o artigo 24, IX, da Constituição, consagra que desporto constitui tema cuja **competência legislativa é concorrente entre os entes federativos**. Ademais, é relevante notar que o assunto mereceu Seção própria no texto constitucional, o que ilustra sua importância. Em tal oportunidade, o Constituinte consagrou que é dever do Estado fomentar **práticas desportivas**, formais e não formais, bem como que o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social (artigo 217, CF). A título ilustrativo, destaco que tal substrato fático ensejou a edição da Lei 10.671/03, o Estatuto do Torcedor, de forma que se verifica que a matéria desperta possível interesse legislativo.

Sendo assim, ao menos num primeiro olhar acerca do caso em tela, considerando que os fatos apurados têm **abrangência nacional**, relacionam-se ao futebol, esporte de inegável predileção nacional

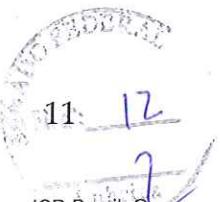
MS 33751 MC / DF

(segundo Nelson Rodrigues, “*o Brasil é a pátria das chuteiras*”), e reconhecendo que o tema está inserido nas competências legislativas do Congresso Nacional (desporte e lazer como instrumentos de promoção social), não verifico, ao menos nesta etapa processual, que a investigação incorra em devassa desprovida de interesse público.

Também não assiste razão ao impetrante quanto ao argumento de que a CPI teria sido instaurada para fins de vingança privada, em razão de supostas desavenças entre o Senador Romário, Presidente da aludida Comissão, e integrantes da CBF. Digo isso porque a instauração da Comissão e o desenvolvimento de suas atividades submete-se ao Princípio da Colegialidade, de modo que eventual embate pessoal entre o investigado e um membro da Comissão não contamina o órgão como um todo (registro que 54 dos 81 Senadores assinaram o requerimento de instauração da CPI – e.doc. 07). Ainda que assim não fosse, cabe ao Judiciário revisar as motivações políticas da instauração da apuração congressual ou dissensos em outros campos imunes a este árbitro.

Mesmo que se admita que o impetrante não figure como investigado formal, diante da condição de alto dirigente da CBF, ao que parece, encontra-se em situação de íntima ligação aos fatos em apuração, de forma que sua focalização como alvo não desborda dos limites do fato que motivou a constituição da comissão. Ademais, segundo a jurisprudência deste Supremo, a CPI “*não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal*” (HC 71231, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1994).

Quanto à ausência de fundamentação mínima do requerimento (e.doc. 06), anoto que o pleito parlamentar indica que o impetrante atua na condição de Presidente da Confederação Brasileira de Futebol. Em tal condição, pode figurar, inevitavelmente, como alvo de apuração, na medida em que a atuação da CBF constitui elemento de possível relevância, nos termos do requerimento de instauração da comissão.



MS 33751 MC / DF

O requerimento também relata que as investigações do Departamento de Justiça dos EUA teriam desvendado a participação de um alto dirigente da CBF identificado apenas como “*co-conspirador nº. 12*”, descrição compatível com as funções exercidas pelo impetrante. Esses fundamentos, segundo as informações prestadas pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, estão publicamente disponíveis no endereço eletrônico oficial <http://www.justice.gov/opa/file/450211/download><http://www.justice.gov/opa/file/450211/download>. Nada, porém, a indicar, neste passo, culpa ou imputação.

Por fim, o pedido descreve que reportagens noticiaram que autoridades americanas apuraram que empresas teriam efetuado o pagamento de propina referente à renovação do contrato de exploração da Copa do Brasil até 2022. Tal persecução, por sua vez, teria logrado rastrear o dinheiro e descoberto que uma das empresas investigadas teria remetido valores a um fabricante inglês de barcos de luxo. É indício que poderá ou não se transformar em eventual prova.

A análise preliminar, própria desta fase de cognição, dá a entender que a Comissão indicou fundamento mínimo da suposta vinculação do impetrante ao contexto fático, de modo que não se verifica abuso flagrante de seus poderes investigatórios. Ademais, considerando a autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, comprehendo que a revisão judicial deve restar circunscrita às hipóteses de manifesta ilegalidade, sob pena de indevida interferência nas atribuições constitucionais do Parlamento.

Não bastasse, como já mencionado, o mandado de segurança não se presta ao exame aprofundado de fatos e provas, de modo que a razoabilidade da fundamentação do ato restritivo retira a possibilidade, ao menos num juízo liminar, de reconhecimento da liquidez e certeza do

Supremo Tribunal Federal

MS 33751 MC / DF

direito alegado pelo impetrante.

Dante do exposto, indefiro o pedido liminar, sem prejuízo de evolução ao enfrentar o mérito.

Oficie-se à autoridade impetrada, facultando prestar novas novas informações, desta feita, observando-se o prazo previsto no artigo 7º, I, da Lei 12.016/09.

Após, vista à PGR.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 28 de agosto de 2015.

Ministro EDSON FACHIN
Relator
Documento assinado digitalmente

14
13