

MANDADO DE SEGURANÇA 33.278 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR
MISTA DE INQUÉRITO - CPMI DA PETROBRÁS
ADV.(A/S) : ROMULO GOBBI DO AMARAL E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : RELATOR DA RCL Nº 17.623 DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO JURISDICIONAL. COLABORAÇÃO PREMIADA. SIGILO. Oponibilidade a CPMI. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA. 1. Não cabe mandado de segurança contra ato jurisdicional, a não ser que se trate de decisão teratológica, o que não é o caso. 2. É plausível a tese segundo a qual, antes do recebimento da denúncia, o acesso aos depoimentos colhidos em regime de colaboração premiada é restrito ao juiz, ao membro do Ministério Público, ao delegado de polícia e aos defensores que atuam nos autos, excluindo-se outras autoridades, ainda que com hierarquia e poderes semelhantes (art. 7º da Lei nº 12.850/2013). 3. *Writ* a que se nega seguimento.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, contra decisão monocrática proferida pelo Min. Teori Zavascki nos autos da Rcl 17.623, pela qual negou a Comissão Parlamentar de Inquérito acesso a documentos referentes a acordo de delação premiada. A decisão reclamada baseou-se no sigilo previsto no art. 7º da Lei nº 12.850/2013.

MS 33278 / DF

2. A parte impetrante sustenta que a decisão reclamada é teratológica, por violação ao art. 58, § 3º, da Constituição, segundo o qual as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes próprios das autoridades judiciais. Isto incluiria a prerrogativa de requisitar documentos de quaisquer órgãos públicos, inclusive aqueles acobertados por sigilo. Invoca, nesse sentido, o art. 2º da Lei nº 1.579/1952 e o art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal, além de precedentes do Supremo Tribunal Federal (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello; HC 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa; HC 87.214, Rel. Min. Marco Aurélio).

3. Ao fazer o pedido liminar, justificou a urgência em razão da proximidade do fim do prazo para o relatório final da CPI (07.12.2014, salvo se houver prorrogação).

4. Deixei de apreciar o pedido liminar quando da impetração, por três razões: **(i)** o caráter satisfativo da providência cautelar, que esvaziaria a utilidade do provimento final; **(ii)** a excepcionalidade do deferimento de medidas de urgência sem a oitiva da parte contrária; e **(iii)** a possibilidade de colher as informações e o parecer ministerial antes do fim do prazo final para relatório da CPI, de acordo com o rito célere do mandado de segurança.

5. O eminente Min. Teori Zavascki prestou informações, cujos fundamentos transcrevo a seguir:

“Observo que a invocação da reserva relativamente a documentos de que trata o art. 7º da Lei 12.850/2013 de modo algum representa restrição aos poderes investigatórios assegurados às Comissões Parlamentares de Inquérito pela Constituição Federal (art. 58, § 3º).

É que, no âmbito investigatório dessas Comissões, não se contempla, nem se admite, a figura da colaboração premiada, a qual mais que um meio probatório é instrumento relacionado diretamente ao próprio julgamento da ação penal e à fixação da

MS 33278 / DF

pena, constituindo, por isso mesmo, instituto reservado à jurisdição.”

6. Embora devidamente notificada, a União não se manifestou.

7. Por sua vez, o ilustre Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, apresentou parecer com seguinte ementa:

“MANDADO DE SEGURANÇA INTERPOSTO CONTRA DECISÃO DO RELATOR NA RECLAMAÇÃO 17623 QUE INDEFERIU À COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO – PETROBRÁS ACESSO INTEGRAL E COMPARTILHAMENTO DE TODA DOCUMENTAÇÃO, INCLUSIVE SIGILOSA, DECORRENTE DE DELAÇÃO PREMIADA, DISPONÍVEL NA RECLAMAÇÃO N. 17.623/PR.

1. Mandado de segurança contra ato de relator que indeferiu acesso irrestrito à CPMI de documentos submetidos ao sigilo legal.

2. Ausência de demonstração de manifesta ilegalidade diante das peculiaridades do caso concreto.

3. Improcedência da alegação de que a restrição imposta pelo art. 7º da Lei n. 12.850 é inaplicável às CPI's e a seus integrantes, em virtude do disposto no art. 58, § 3º, CF. Tese argumentativa da impetração que só reforça a demonstração de ausência de manifesta ilegalidade.

4. Necessidade de manutenção em sigilo ainda dos depoimentos até a ultimação das diligências pendentes de realização pelo Ministério Público.

5. Manifestação pela denegação da segurança.”

8. **É o relatório. Decido.**

9. Conforme jurisprudência pacífica desta Corte, o cabimento

MS 33278 / DF

de mandado de segurança contra ato jurisdicional somente é admitido em casos excepcionalíssimos, nos quais seja possível constatar a existência de teratologia na decisão (nesse sentido: RMS 32.017 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes; RMS 31.214 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, entre outros). Para aferir se se trata ou não de decisão teratológica, porém, é preciso ir ao mérito da impetração. É o que passo a fazer, ainda que brevemente.

10. Como se sabe, a atividade dos órgãos legislativos não se esgota na função de legislar. Desde suas origens, integram a substância da atuação do Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, por certo, mas também a representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do Executivo no processo legislativo pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei, a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle dos atos do Poder Público.

11. Ao dispor sobre o Poder Legislativo, a Carta Constitucional de 1988 previu a existência de comissões permanentes e temporárias (art. 58). Entre estas últimas situam-se as comissões parlamentares de inquérito, por via das quais o Legislativo exerce seus poderes investigatórios, difusamente contemplados ao longo do texto e referidos de modo expreso no inciso X do art. 49, cuja dicção é a seguinte:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”

12. A Constituição dispõe, ainda, em norma específica contida no § 3º do art. 58:

MS 33278 / DF

“Art. 58, § 3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

13. De modo geral, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm prestado relevantes serviços ao País, trazendo à tona fatos de interesse público e, em alguns casos, permitindo que os responsáveis sejam posteriormente levados à Justiça. São exemplos: a “CPI do PC Farias” (1992), na qual foram investigados fatos que levaram ao *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello; a “CPI do Orçamento” (1993), que investigou dezenas de parlamentares por fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional; a “CPMI dos Correios” (2005), em que foram apuradas denúncias de corrupção na estatal, cujos desdobramentos levaram ao julgamento da AP 470; entre outros.

14. Os poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, mas não irrestritos. Em primeiro lugar, há requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado). De parte isto, tendo por referência os objetivos para os quais podem ser criadas – produção legislativa e fiscalização dos demais Poderes –, sofrem elas limitações de duas ordens: de competência e de conteúdo. O tema é polêmico e sobre ele elaborei estudo (*Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal*, in *Temas de direito constitucional*, tomo I, 2ª ed., 2006, p. 97-139), cujas conclusões não são inteiramente acolhidas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da qual é exemplo representativo o MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello.

MS 33278 / DF

15. Seja como for, o caso em questão trata do sigilo *momentâneo* que recai sobre depoimentos colhidos em regime de colaboração premiada, instituto novo no Brasil, cujos contornos ainda estão sendo desenhados. O referido sigilo é assim previsto no art. 7º da Lei nº 12.850/2013:

“Art. 7º. O pedido de homologação do acordo será sigilosamente distribuído, contendo apenas informações que não possam identificar o colaborador e o seu objeto.

§ 1º. As informações pormenorizadas da colaboração serão dirigidas diretamente ao juiz a que recair a distribuição, que decidirá no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 2º. O acesso aos autos será restrito ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia, como forma de garantir o êxito das investigações, assegurando-se ao defensor, no interesse do representado, amplo acesso aos elementos de prova que digam respeito ao exercício do direito de defesa, devidamente precedido de autorização judicial, ressalvados os referentes às diligências em andamento.

§ 3º. O acordo de colaboração premiada deixa de ser sigiloso assim que recebida a denúncia, observado o disposto no art. 5º.”

16. O sigilo previsto no art. 7º da Lei nº 12.850/2013, portanto, é instituído “como forma de garantir o êxito das investigações” (§ 2º), e, por isso mesmo, vale apenas temporariamente, até o recebimento da denúncia (§ 3º). Como se percebe, o sigilo é da essência da investigação.

17. Portanto, está longe de ser teratológica a interpretação segundo a qual, até o recebimento da denúncia, o acesso aos depoimentos colhidos em regime de colaboração premiada é restrito ao juiz, ao membro do Ministério Público, ao delegado de polícia e aos defensores *que atuam nos respectivos autos*. Isto porque a divulgação de dados durante o *período crítico* que antecede o recebimento da denúncia – ainda que para

MS 33278 / DF

autoridades com hierarquia e poderes semelhantes – poderia comprometer o sucesso das apurações, bem como o conteúdo dos depoimentos ainda a serem colhidos e a decisão de eventuais envolvidos em colaborar ou não com a Justiça.

18. Nesse sentido, cito trechos do parecer ministerial:

“Como se vê da própria argumentação trazida da exordial, fica claro que não há uma *manifesta ilegalidade* no ato atacado, na medida em que a parte impetrante desenvolve longa argumentação a ponto de pedir uma *interpretação conforme* à Constituição para sedimentar o direito que entende existir.

(...)

Importante deixar claro que **não se está** – nem de longe – **questionando a essencialidade dos trabalhos das comissões parlamentares**, mas sim a grande dificuldade de controle da sigilosidade dos fatos que estão sob apuração, notadamente diante da característica da publicidade dos atos das CPI's.

(...)

Significa que, no **estágio atual**, em que estão sendo ultimados atos de apuração mais sensíveis pelo Ministério Público e pela Polícia Federal (e em momento inicial, quiçá essencial, da investigação) **a cedência dos dados (além da vedação legal) poderá prejudicar sim, de forma indelével a essência da apuração** que, até aqui, é feita em sigilo, mas sempre mediante a observância do devido processo legal sobretudo o controle intenso e constante do Poder Judiciário, detentor da prerrogativa maior da proteção dos direitos fundamentais em jogo.

(...)

O mesmo ocorre quando da decretação de interceptações telefônicas, em relação às quais, no momento da coleta das provas, não é possível nenhuma publicização do que está sendo feito, exatamente para evitar o prejuízo ao *conteúdo* das provas.

(...)

MS 33278 / DF

De acordo com a Lei n. 12.850/13, portanto, **o acesso aos documentos relativos ao acordo de colaboração é restrito àqueles que *dele* participam**. Mais do que isto, assim como a Súmula Vinculante nº 14, antes referida, o art. 7º § 2º, da Lei n. 12.850/13, também restringiu, inclusive ao próprio investigado e seu defensor, o acesso aos documentos do acordo relacionados com diligências em andamento.” (destaques no original)

19. Por fim, registro que a ocorrência de “vazamentos seletivos” – a partir dos quais determinados dados sigilosos vêm a público de forma ilícita –, conquanto reprovável, não justifica que se comprometa o sigilo de toda a operação, ou da parcela que ainda se encontra resguardada.

20. Assim, considerando que o ato jurisdicional impetrado adota interpretação no mínimo plausível – não se revestindo, portanto, de teratologia –, aplica-se a tradicional jurisprudência da Corte quanto ao descabimento de mandado de segurança.

21. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, **nego seguimento ao writ**, prejudicado o pedido liminar.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 18 de novembro de 2014

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator