

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.906 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : ESCRITORIO CENTRAL DE ARRECADAÇÃO E
DISTRIBUIÇÃO - ECAD
ADV.(A/S) : FERNANDO FRAGOSO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE
INQUÉRITO DO ECAD

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. SUBMISSÃO INCONDICIONAL DA CPI À AUTORIDADE DA CONSTITUIÇÃO E DAS LEIS DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA INERENTE AO ESTADO DE DIREITO FUNDADO EM BASES DEMOCRÁTICAS. DIREITOS DAS PESSOAS (FÍSICAS E JURÍDICAS) E PRERROGATIVAS PROFISSIONAIS DO ADVOGADO. DIREITO DO ADVOGADO AO USO DA PALAVRA, MESMO NO ÂMBITO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. PRERROGATIVA DE PROTOCOLIZAR E DE VER APRECIADAS, PELA CPI, PETIÇÕES FORMULADAS EM NOME DA PESSOA OU DA ENTIDADE SOB INVESTIGAÇÃO. DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS SOB CLÁUSULA DE SIGILO, DESDE QUE JÁ INCORPORADOS AOS AUTOS DO INQUÉRITO PARLAMENTAR. POSTULADO DA COMUNHÃO DA PROVA. DOCTRINA CONSAGRADA NA SÚMULA VINCULANTE Nº 14/STF. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- **A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão legislativa, não pode desviar-se dos limites traçados pela Constituição nem transgredir as garantias, que, decorrentes do sistema normativo, foram atribuídas à generalidade das pessoas, físicas e/ou jurídicas.**

- **A unilateralidade do procedimento de investigação parlamentar não confere, à CPI, o poder de agir arbitrariamente em relação ao indiciado e às testemunhas, negando-lhes, abusivamente, determinados**

direitos e certas garantias que derivam do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais.

No contexto do sistema constitucional brasileiro, a unilateralidade da investigação parlamentar - à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial - não tem o condão de abolir os direitos, de derrogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública (investida, ou não, de mandato eletivo), poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos.

- O Advogado - ao cumprir o dever de prestar assistência técnica àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado - converte, a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. Qualquer que seja o espaço institucional de sua atuação, ao Advogado incumbe neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias jurídicas - legais ou constitucionais - outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos.

O Poder Judiciário não pode permitir que se cale a voz do Advogado, cuja atuação, livre e independente, há de ser permanentemente assegurada pelos juízes e pelos Tribunais, sob pena de subversão das franquias democráticas e de aniquilação dos direitos do cidadão.

- A exigência de respeito aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional não frustra nem impede o exercício pleno, por qualquer CPI, dos

poderes investigatórios de que se acha investida.

O ordenamento positivo brasileiro garante, às pessoas em geral, qualquer que seja a instância de Poder, o direito de fazer-se assistir, tecnicamente, por Advogado, a quem incumbe, com apoio no Estatuto da Advocacia, comparecer às reuniões da CPI, sendo-lhe lícito reclamar, verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceitos constitucionais, legais ou regimentais, notadamente nos casos em que o comportamento arbitrário do órgão de investigação parlamentar vulnera as garantias básicas daquele - indiciado ou testemunha - que constituiu, para a sua defesa, esse profissional do Direito.

- A função de investigar não pode resumir-se a uma sucessão de abusos nem deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O inquérito parlamentar, por isso mesmo, não pode transformar-se em instrumento de prepotência nem converter-se em meio de transgressão ao regime da lei.

Os fins não justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos que não podem nem devem ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, quando investigam, processam ou julgam, não estão exonerados do dever de respeitar os estritos limites da lei e da Constituição, por mais graves que sejam os fatos cuja prática tenha motivado a instauração do procedimento estatal.

- O sistema normativo brasileiro assegura, ao Advogado regularmente constituído pelo indiciado (ou por aquele submetido a atos de persecução estatal), o direito de pleno acesso ao inquérito (parlamentar, policial ou administrativo), mesmo que sujeito a regime de sigilo (sempre excepcional), desde que se trate de provas já produzidas e formalmente incorporadas ao procedimento investigatório, excluídas, conseqüentemente, as informações e providências investigatórias ainda em curso de execução e, por isso mesmo, não documentadas no próprio inquérito ou processo judicial. Precedentes. Doutrina.

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado com a finalidade de obter ordem judicial que determine, à Presidência da CPI do ECAD, efetivo respeito à prerrogativa - que se reconhece à entidade sob investigação parlamentar - de ser assistida, sem indevidas restrições, por Advogados por ela regularmente constituídos.

Busca-se, na presente sede mandamental, proteção judicial efetiva que garanta, ao ECAD, parte ora impetrante, o direito ao uso da palavra, a ser exercido por intermédio de seus Advogados, sempre que tal se fizer necessário ao longo das sessões de referida Comissão Parlamentar de Inquérito, inclusive para efeito de protestar, por escrito ou oralmente, contra eventuais abusos perpetrados por esse órgão de investigação parlamentar contra o autor deste "writ" constitucional, de oferecer contradita a testemunhas a serem inquiridas ou de requerer quaisquer medidas destinadas a preservar direitos e garantias que o ordenamento jurídico confere a qualquer pessoa submetida a procedimentos estatais de investigação.

Pretende-se, ainda, que petições formuladas pelo ECAD sejam protocolizadas e apreciadas pela CPI em questão, cuja Presidência deverá abster-se de coibir manifestações, pela ordem, formuladas, pública e oralmente, pelos Advogados constituídos, pelo próprio ECAD, para proteção de seus direitos.

Eis, em síntese, os fundamentos em que se apóia a presente impetração mandamental:

"Em 28.06.2011, foi instalada pelo Senado Federal comissão parlamentar de inquérito, com o objetivo de investigar, no prazo de cento e oitenta dias, supostas irregularidades praticadas pelo ECAD na arrecadação e distribuição de recursos oriundos do direito autoral, abuso da ordem econômica e prática de cartel no arbitramento de valores de direito autoral e conexos, o modelo de gestão coletiva centralizada de direitos autorais de execução pública no Brasil e a necessidade de aprimoramento da Lei 9.610/98.

O Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - ECAD constituiu, como patronos, os advogados Fernando Fragoso e Rodrigo Falk Fragoso, inscritos na OAB/RJ sob os números 21.600 e 109.000, respectivamente, outorgando-lhes poderes para o exercício da advocacia perante a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal.

Sucedede que, infelizmente, a Defesa do ECAD tem sido sistematicamente cerceada e as prerrogativas dos advogados, frontalmente desrespeitadas. Os advogados estão sendo impedidos de sustentar, oralmente, durante as reuniões da CPI do ECAD. Além disso, pasme-se!, os advogados acabaram impedidos, até mesmo, de peticionar!

II

Os atos ilegais

(1) Impedimento do uso da palavra pelo advogado constituído pelo ECAD, durante a sexta reunião da CPI do ECAD.

Em 16.08.2011, durante a sexta reunião da CPI do ECAD, o advogado ora signatário, Dr. Fernando Fragoso, pediu a palavra, pela ordem, para questionar a inobservância do quórum mínimo para a instalação e realização da reunião, vez que apenas dois dos onze senadores membros estavam presentes no recinto.

A questão de ordem foi afastada pelo Presidente da CPI com base no artigo 148, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, que exige o quorum para a tomada de depoimentos de pessoas convidadas. Assim, após declarar

aberta a sessão, o Presidente **passou a convidar** os depoentes do dia para tomarem assento à mesa principal.

Nesse momento, o advogado **pediu novamente** a palavra, **em questão de ordem**, para pleitear que a CPI **examinasse e deliberasse** sobre a petição, apresentada pelo ECAD, **relativa à contradita da testemunha** Frank Aguiar, da ACIMBRA, sociedade excluída do ECAD por suspeitas de transferência forjada de trinta titulares de outra associação.

Porém, inadvertidamente, o Presidente da CPI do ECAD **cassou a palavra do advogado**, como ficou registrado na respectiva ata (...).

.....
A **palavra do advogado foi cassada porque**, segundo o Presidente e o Relato da CPI do ECAD, **somente os senadores membros poderiam se pronunciar oralmente**, pela ordem, perante aquela Comissão. O Presidente da CPI **chegou a dizer** que 'excepcionalmente' **permitiria** ao advogado formular oralmente a sua questão de ordem (a regra, segundo ele, seria a de que os requerimentos deveriam ser feitos exclusivamente por escrito). **Mas, logo em seguida**, o Presidente, **mudando de idéia**, **simplesmente cortou** o microfone do advogado.

Assim é que o advogado, desrespeitado, ficou proibido de prosseguir em sua fala já iniciada - **tanto no microfone, como fora dele** - de modo que o seu pleito **não foi sequer ouvido** pelos demais integrantes da comissão. O Presidente da CPI **recepcionou** a petição, **para fins de contradita**, **mas não deu curso** ao incidente processual, **de acordo** com o que estabelece o artigo 214 do Código de Processo Penal. O **depoimento** de Frank Aguiar foi prestado livremente, naquela reunião, como se nada houvesse sido ofertado em oposição pela entidade investigada pela CPI...

(2) **Recusa de recebimento (protocolo) de petições formuladas pela Defesa do ECAD.**

Esta segunda ilegalidade, 'data venia', é de corar frade de pedra.

Em 16.09.2011, o ECAD **dirigiu petição** ao Presidente da CPI do ECAD, **denunciando** a atividade suspeita de um assessor parlamentar, Sr. Alexandre Negreiros, **que conduziria** ao impedimento daquele servidor para desempenhar funções auxiliares aos trabalhos da CPI.

.....

Surpreendentemente, a CPI do ECAD se recusou a receber a petição. O protocolo foi recusado pelo gabinete do Presidente da CPI do ECAD, Sr. Senador Randolfe Rodrigues, pelo Secretário de Apoio à Comissão Parlamentar de Inquérito, Sr. Will M. Wanderley, pelo assessor parlamentar, Sr. Dirceu, e, até mesmo, pelo protocolo geral do Senado Federal.

As tentativas de apresentação da petição foram feitas pelo Sr. Marcio do Val, gerente de relações institucionais do ECAD, a quem foi alegado que a CPI só receberia petições de respostas de solicitações feitas pela CPI do ECAD.

Em 20.09.2011, a Defesa do ECAD formulou outra petição, desta feita com o propósito de ter acesso a um documento de caráter confidencial, anexado, por seu Presidente, aos autos da CPI. (...).

.....
Incrivelmente, esta segunda petição também foi recusada pelo protocolo da CPI do ECAD. Trata-se de requerimento cujo objeto é perfeitamente lícito e consonante com o direito do investigado de conhecer, na íntegra, os documentos já acostados aos autos de investigação conduzida por autoridade pública.

Essas recusas de protocolo das duas petições foram denunciadas à Ouvidoria do Senado, em 20.09.2011, através de contato com a sua central de atendimento telefônico (Tel. 0800-612211), ficando o chamado registrado sob o nº 959.676.

Em vão.

Aparentemente, as portas do Senado se fecharam para a Defesa do ECAD, não havendo alternativa outra a não ser a de socorrer-se do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição e dos direitos fundamentais." (grifei)

Sendo esse o contexto, passo a apreciar a postulação de ordem cautelar. E, ao fazê-lo, destaco, desde logo, que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito, quando constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou, como sucede na espécie, no de qualquer de suas Casas.

Trata-se de entendimento que tem prevalecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RDA 196/195 - RDA 196/197 - RDA 199/205 - HC 79.244/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - MS 23.452/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 23.576/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), cujas decisões enfatizam que as

Comissões Parlamentares de Inquérito - **por constituírem** a "longa manus" do próprio Congresso Nacional - **sujeitam-se**, em tema de mandado de segurança (ou de "habeas corpus"), ao controle jurisdicional imediato desta Corte Suprema (RDA 47/286-304), especialmente quando se imputar, ao órgão de investigação parlamentar, a prática abusiva de atos, que, eventualmente afetados pela eiva da inconstitucionalidade, **possam gerar injusta lesão** ao direito subjetivo de qualquer pessoa ou instituição.

É por essa razão - e com apoio em autorizado magistério doutrinário (JOÃO MANGABEIRA, "Em Torno da Constituição", p. 99, 1934, Companhia Editora Nacional; PEDRO LESSA, "Do Poder Judiciário", p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "Teoria Geral das Comissões Parlamentares - Comissões Parlamentares de Inquérito", p. 150, 2ª ed., 2001, Forense; RAUL MACHADO HORTA, "Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação", "in" RDP, vol. 5/38; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2/80, 5ª ed., 1954; ROBERTO ROSAS, "Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo", "in" RDP, vol. 12/56-60; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 1/358-359, 3ª ed., 2000, Saraiva, v.g.) - **que tenho afirmado, a propósito da competência investigatória** das Comissões Parlamentares de Inquérito, **que estas não dispõem** de poderes absolutos, **devendo** exercê-los **com estrita** observância dos limites formais e materiais fixados pelo ordenamento positivo e **com plena submissão** à autoridade hierárquico-normativa da Constituição da República.

A presente causa - **motivada por grave denúncia** resultante de **alegados abusos que teriam sido** praticados pela CPI/ECAD contra o **exercício, por Advogados constituídos pelo próprio ECAD, de seus direitos e prerrogativas profissionais** - **suscita reflexões** a propósito de matéria **já assentada**, há muitos anos, em jurisprudência constitucional **prevalente** nesta Suprema Corte.

O regime democrático, analisado na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, **não tem condições** de subsistir, quando as instituições políticas do Estado **falharem** em seu dever de **respeitar** a Constituição e as leis, pois, sob esse sistema de governo, **não poderá** jamais prevalecer a vontade de uma só pessoa, de um só estamento, de um só grupo ou, ainda, de uma só instituição.

Na realidade, o **respeito incondicional** aos valores e aos princípios sobre os quais se estrutura, **constitucionalmente**, a

organização do Estado, **longe de comprometer** a eficácia das investigações parlamentares, **configura** fator de irrecusável legitimação **de todas** as ações **lícitas** desenvolvidas pelas comissões legislativas.

Cabe assinalar, antes de mais nada, que a unilateralidade da investigação parlamentar - *à semelhança* do que ocorre com o próprio inquérito policial - **não tem** o condão **de abolir** os direitos, **de derrogar** as garantias, **de suprimir** as liberdades **ou de conferir**, à autoridade pública (investida, *ou não*, de mandato legislativo), poderes absolutos **na produção** da prova **e na pesquisa** dos fatos.

É por essa razão que, *embora amplos*, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito **não são ilimitados nem absolutos, daí resultando, consoante estabelece a jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal, que esses órgãos de investigação parlamentar **não podem** formular acusações **nem** punir delitos (**RDA 199/205**, Rel. Min. PAULO BROSSARD) **nem** desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação 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).

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que a norma constitucional que outorga "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (**CF**, art. 58, § 3º) **traz, quanto a esta, o reconhecimento** da necessidade de que **os seus poderes somente** devem ser exercidos *de maneira compatível* com a natureza do regime **e com respeito (indeclinável)** aos princípios **consagrados** na Constituição da República.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, à semelhança do que **ocorre com qualquer outro** órgão do Estado **ou com qualquer** dos demais Poderes da República, **submetem-se**, no exercício de suas prerrogativas institucionais, **às limitações** impostas pela **autoridade suprema** da Constituição.

Desse modo, **não se revela lícito supor**, na hipótese de **eventuais** desvios jurídico-constitucionais de 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.

Nem se diga, desse modo, na perspectiva do caso em exame, que a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, configuraria intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais no âmbito de atuação do Poder Legislativo.

Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo não traduzem nem configuram situação de conflito institucional, especialmente porque, acima de qualquer dissídio, situa-se a autoridade da Constituição e das leis da República.

Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado - situa-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo - é imune à força da Constituição e ao império das leis.

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 o proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em unânime julgamento:

"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 transgredir 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** de decisão **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)

Tenho salientado, por isso mesmo, que 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, **especialmente** no que concerne **ao necessário respeito** às prerrogativas que o ordenamento positivo do Estado **confere** aos Advogados.

Esse entendimento **nada mais reflete** senão as próprias conseqüências **que emanam** dos fundamentos e dos princípios **que regem**, em nosso sistema jurídico, a organização e o exercício do poder.

Cabe reconhecer, por tal razão, **que a presença do Advogado** em **qualquer** procedimento estatal, **independentemente** do domínio institucional em que esse mesmo procedimento tenha sido instaurado, **constitui fator inequívoco de certeza** de que os órgãos do Poder Público (**Legislativo**, Judiciário e Executivo) **não transgredirão** os limites delineados pelo ordenamento positivo da República,

respeitando-se, em conseqüência, como se impõe aos membros e aos agentes do aparelho estatal, o regime das liberdades públicas e os direitos subjetivos constitucionalmente assegurados às pessoas em geral, inclusive àquelas eventualmente sujeitas, qualquer que seja o motivo, a investigação parlamentar, ou a inquérito policial, ou, ainda, a processo judicial.

Em decisão por mim proferida no Supremo Tribunal Federal (MS 23.576/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), já deixei acentuado que o Poder Judiciário não pode permitir que se cale a voz do Advogado, cuja atuação, livre e independente, há de ser permanentemente assegurada pelos juízes e pelos Tribunais, sob pena de subversão das franquias democráticas e de aniquilação dos direitos do cidadão.

A exigência de respeito aos princípios consagrados em nosso sistema constitucional não frustra nem impede o exercício pleno, por qualquer CPI, dos poderes investigatórios de que se acha investida.

Não custa reafirmar a advertência desta Suprema Corte no sentido de que a observância dos direitos e das garantias constitui fator de legitimação da atividade estatal. Esse dever de obediência ao regime da lei se impõe a todos - magistrados, administradores e legisladores.

O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado Democrático de Direito, não há lugar para o poder absoluto.

Ainda que em seu próprio domínio institucional, nenhum órgão estatal pode, legitimamente, pretender-se superior ou supor-se fora do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

O respeito efetivo aos direitos individuais e às garantias fundamentais outorgados pela ordem jurídica às pessoas em geral representa, no contexto de nossa experiência institucional, o sinal mais expressivo e o indício mais veemente de que se consolida, em nosso País, de maneira real, o quadro democrático delineado na Constituição da República.

A separação de poderes - consideradas as circunstâncias históricas que justificaram a sua concepção no plano da teoria constitucional - não pode ser jamais invocada como princípio destinado a frustrar a resistência jurídica a qualquer ensaio de opressão estatal ou a inviabilizar a oposição a qualquer tentativa

de comprometer, **sem** justa causa, o exercício do direito de protesto contra abusos **que possam ser cometidos** pelas instituições do Estado.

A investigação parlamentar, judicial ou administrativa de qualquer fato determinado, **por mais grave** que ele possa ser, **não prescinde** do respeito incondicional e necessário, **por parte** do órgão público dela incumbido, **das normas**, que, **instituídas** pelo ordenamento jurídico, **visam a equacionar**, no contexto do sistema constitucional, a situação de contínua tensão dialética que deriva do antagonismo histórico **entre** o poder do Estado (que **jamais** deverá revestir-se de caráter ilimitado) **e** os direitos da pessoa (que **não** poderão impor-se de forma absoluta).

É, portanto, na Constituição e nas leis - **e não na busca pragmática** de resultados, independentemente da **adequação** dos meios à disciplina **imposta** pela ordem jurídica - **que se deverá promover** a solução **do justo equilíbrio entre as relações de tensão** que emergem do estado de permanente conflito **entre** o princípio da autoridade **e** o valor da liberdade.

A **controvérsia mandamental** delineada na **presente** causa **reclama** solução, que, **associada** às diretrizes fixadas pelo modelo constitucional, **encontra** fundamento **no Estatuto da Advocacia**, cujas prescrições conferem **ao Advogado** determinados direitos e prerrogativas profissionais **plenamente compatíveis com o integral desempenho**, pela CPI, dos poderes de investigação de que se acha investida.

O que simplesmente se revela intolerável (e não tem sentido) - por divorciar-se dos padrões ordinários de submissão à "rule of law" - é a sugestão, paradoxal, contraditória e inaceitável, de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis **possa traduzir** fator **ou** elemento de frustração da eficácia da investigação estatal.

Extremamente oportunas, sob tal aspecto, como já tive o ensejo de assinalar **em anterior** decisão (**MS 23.576/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **as observações** feitas pelo ilustre Advogado paulista e ex-Secretário da Justiça do Estado de São Paulo, Dr. MANUEL ALCEU AFFONSO FERREIRA ("**As CPis e a Advocacia**", "in" "O Estado de S. Paulo", edição de 05/12/99, p. A22):

"Nem se diga, no lastimável argumento repugnante à inteligência e comprometedor do bom senso, que a presença ativa dos advogados nas sessões das CPis frustraria os seus propósitos investigatórios. Fosse assim, tampouco chegariam

a termo as averiguações policiais; ou os inquéritos civis conduzidos pelo Ministério Público; ou, ainda, as inquirições probatórias administradas pelo Judiciário. Com plena razão, magistrados, promotores e delegados jamais alegaram a Advocacia como obstáculo, **bem ao contrário**, nela enxergando meio útil à descoberta da verdade e à administração da Justiça." (grifei)

Cabe assinalar, por isso mesmo, que as prerrogativas legais outorgadas aos Advogados possuem finalidade específica, pois visam a assegurar, a esses profissionais do Direito - cuja indispensabilidade é proclamada pela própria Constituição da República (CF, art. 133) -, **o exercício**, perante **qualquer** instância de Poder, de direitos próprios destinados **a viabilizar** a defesa técnica daqueles em cujo favor atuam.

Desse modo, **não se revela legítimo opor**, ao Advogado, **restrições**, que, **ao impedirem**, injusta e arbitrariamente, o regular exercício de sua atividade profissional, culminem por esvaziar e nulificar a própria razão de ser de sua intervenção **perante** os órgãos do Estado, inclusive perante as próprias Comissões Parlamentares de Inquérito.

É por isso que se torna necessário insistir no fato de que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, embora amplos, não são ilimitados nem absolutos.

Por tal razão, **o Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **no julgamento definitivo do MS 23.452/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **deixou assentado**, por unanimidade, "que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque **não** são absolutos - **sofrem** as restrições **impostas** pela Constituição da República e **encontram** limite nos direitos fundamentais do cidadão, **que só podem** ser afetados **nas hipóteses e na forma** que a Carta Política estabelecer".

Nesse contexto, assiste, ao Advogado, a prerrogativa - que lhe é dada por força e autoridade da lei - **de velar pela intangibilidade** dos direitos daquele que o constituiu **como patrono** de sua defesa técnica, competindo-lhe, por isso mesmo, **para o fiel desempenho** do "munus" de que se acha incumbido esse profissional do Direito, o exercício **dos meios legais** vocacionados **à plena** realização de seu **legítimo** mandato profissional.

Por esse motivo, nada pode justificar o **desrespeito** às prerrogativas que a própria Constituição e as leis da República **atribuem** ao Advogado, **pois o gesto de afronta ao estatuto jurídico da Advocacia representa**, na perspectiva de nosso sistema normativo, **um ato de inaceitável ofensa ao próprio texto constitucional e ao regime das liberdades públicas nele consagrado.**

Vale transcrever, por oportuno, **trecho** de decisão proferida pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, **no MS 23.684-MC/DF**, em que se assegurou, a Advogados, no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito, "o exercício regular do direito à palavra, na conformidade do art. 7º, X e XI, da L. 8.906/94":

"Como tenho afirmado em casos anteriores, ao conferir às CPIs 'os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (art. 58, § 3º), a Constituição impôs ao órgão parlamentar as mesmas limitações e a mesma submissão às regras do devido processo legal a que sujeitos os titulares da jurisdição.

Entre umas e outras, situam-se com relevo as prerrogativas elementares do exercício da advocacia, outorgadas aos seus profissionais em favor da defesa dos direitos de seus constituintes." (grifei)

O presente caso **põe em evidência**, uma vez mais, situação **impregnada** de alto relevo jurídico-constitucional, **consideradas as graves implicações** que resultam **de injustas restrições impostas** ao exercício, **em plenitude**, do direito de defesa **e à prática, pelo Advogado, das prerrogativas profissionais** que lhe são inerentes (**Lei nº 8.906/94**, art. 7º, **incisos XIII e XIV**).

O Estatuto da Advocacia - ao dispor sobre o acesso do Advogado aos procedimentos estatais, **inclusive** àqueles **que tramitem** em regime de sigilo (**hipótese** em que se lhe exigirá a exibição **do pertinente** instrumento de mandato) - **assegura-lhe, como típica prerrogativa de ordem profissional, o direito de examinar** os autos, **sempre** em benefício de seu constituinte, **em ordem** a viabilizar, **quanto a este, o exercício** do direito **de conhecer** os dados probatórios **já** formalmente produzidos **no âmbito** da investigação.

Impende enfatizar que o Advogado, **atuando** em nome de seu constituinte, **possui o direito de acesso** aos autos da investigação penal, policial **ou parlamentar**, **ainda que em tramitação sob regime de sigilo, considerada a essencialidade** do direito de defesa, **que há**

de ser compreendido - enquanto prerrogativa indisponível **assegurada** pela Constituição da República - em perspectiva global e abrangente.

É certo, no entanto, em ocorrendo a hipótese excepcional de sigilo - e para que não se comprometa o sucesso das providências investigatórias em curso de execução (a significar, portanto, que se trata de providências ainda não formalmente incorporadas ao procedimento de investigação) -, que o Advogado tem o direito de conhecer as informações "já introduzidas nos autos do inquérito, não as relativas à decretação e às vicissitudes da execução das diligências em curso (...)" (RTJ 191/547-548, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei).

Vê-se, pois, que assiste, àquele sob investigação do Estado, p. ex., o direito de acesso aos autos, por intermédio de seu Advogado, que poderá examiná-los, extrair cópias ou tomar apontamentos (Lei nº 8.906/94, art. 7º, XIV), observando-se, quanto a tal prerrogativa, orientação consagrada em decisões proferidas por esta Suprema Corte (HC 86.059-MC/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 90.232/AM, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - Inq 1.867/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 23.836/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.), mesmo quando a investigação estatal (como aquela conduzida por uma CPI) esteja sendo processada em caráter sigiloso, hipótese em que o Advogado do investigado, desde que por este constituído, poderá ter acesso às peças que digam respeito à pessoa do seu cliente e que instrumentalizem prova já produzida nos autos, tal como esta Corte decidiu no julgamento do HC 82.354/PR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (RTJ 191/547-548):

"Do plexo de direitos dos quais é titular o indiciado - interessado primário no procedimento administrativo do inquérito policial -, é corolário e instrumento a prerrogativa do advogado, de acesso aos autos respectivos, explicitamente outorgada pelo Estatuto da Advocacia (L. 8906/94, art. 7º, XIV), da qual - ao contrário do que previu em hipóteses assemelhadas - não se excluíram os inquéritos que correm em sigilo: a irrestrita amplitude do preceito legal resolve em favor da prerrogativa do defensor o eventual conflito dela com os interesses do sigilo das investigações, de modo a fazer impertinente o apelo ao princípio da proporcionalidade.

A oponibilidade ao defensor constituído esvaziaria uma garantia constitucional do indiciado (CF, art. 5º, LXIII), que lhe assegura, quando preso, e pelo menos lhe faculta, quando solto, a assistência técnica do advogado, que este

não lhe poderá prestar **se lhe é sonegado** o acesso aos autos do inquérito sobre o objeto do qual haja o investigado de prestar declarações.

O direito do indiciado, por seu advogado, **tem por objeto** as informações **já introduzidas nos autos** do inquérito, **não** as relativas à decretação e às vicissitudes da execução de diligências **em curso** (cf. L. 9296, atinente às interceptações telefônicas, de possível extensão a outras diligências); **dispõe**, em conseqüência, a autoridade policial, de meios legítimos **para obviar** inconvenientes que o conhecimento pelo indiciado e seu defensor dos autos do inquérito policial possa acarretar à eficácia do procedimento investigatório." (grifei)

Devo salientar, neste ponto, **que assim tenho julgado** nesta Suprema Corte, **havendo proferido** decisões nas quais assegurei, a **peças submetidas a investigação** do Poder Público, **o direito de acesso** a documentos, que, **embora sob cláusula de sigilo**, já haviam sido **formalmente introduzidos** nos autos da investigação estatal, **considerado**, para tanto, **o postulado da comunhão da prova**:

"RECLAMAÇÃO. DESRESPEITO AO ENUNCIADO CONSTANTE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 14/STF. **PERSECUÇÃO PENAL** INSTAURADA EM JUÍZO **OU** FORA DELE. **REGIME DE SIGILO. INOPONIBILIDADE** AO ADVOGADO **CONSTITUÍDO** PELO INDICIADO **OU** PELO RÉU. **DIREITO DE DEFESA. COMPREENSÃO GLOBAL DA FUNÇÃO DEFENSIVA. GARANTIA CONSTITUCIONAL. PRERROGATIVA PROFISSIONAL** DO ADVOGADO (LEI Nº 8.906/94, ART. 7º, INCISOS XIII E XIV). **CONSEQÜENTE ACESSO** AOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS **JÁ DOCUMENTADOS, PRODUZIDOS E FORMALMENTE INCORPORADOS** AOS AUTOS DA PERSECUÇÃO PENAL (INQUÉRITO POLICIAL **OU** PROCESSO JUDICIAL) **OU A ESTES REGULARMENTE APENSADOS. POSTULADO** DA COMUNHÃO **OU** DA AQUISIÇÃO DA PROVA. **PRECEDENTES** (STF). **DOCTRINA. RECLAMAÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.**

- **O sistema normativo brasileiro assegura**, ao Advogado regularmente **constituído** pelo indiciado (ou por aquele submetido a atos de persecução estatal), **o direito de pleno acesso** aos autos de persecução penal, mesmo que **sujeita**, em juízo **ou** fora dele, a **regime de sigilo** (**necessariamente** excepcional), **limitando-se**, no entanto, tal prerrogativa jurídica, às **provas já produzidas e formalmente incorporadas** ao procedimento investigatório, **excluídas**, conseqüentemente, as informações e providências investigatórias **ainda em curso** de execução e, por isso

mesmo, não documentadas no próprio inquérito ou processo judicial. Precedentes. Doutrina."

(Rcl 8.770-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Esse mesmo entendimento foi por mim reiterado, quando do julgamento de pleito cautelar que apreciei em decisão assim ementada:

"INQUÉRITO POLICIAL. REGIME DE SIGILO. INOPONIBILIDADE AO ADVOGADO CONSTITUÍDO PELO INDICIADO. DIREITO DE DEFESA. COMPREENSÃO GLOBAL DA FUNÇÃO DEFENSIVA. GARANTIA CONSTITUCIONAL. PRERROGATIVA PROFISSIONAL DO ADVOGADO (LEI Nº 8.906/94, ART. 7º, INCISOS XIII E XIV). OS ESTATUTOS DO PODER NÃO PODEM PRIVILEGIAR O MISTÉRIO NEM COMPROMETER, PELA UTILIZAÇÃO DO REGIME DE SIGILO, O EXERCÍCIO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS POR PARTE DAQUELE QUE SOFRE INVESTIGAÇÃO PENAL. CONSEQÜENTE ACESSO AOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS JÁ DOCUMENTADOS, PRODUZIDOS E FORMALMENTE INCORPORADOS AOS AUTOS DA INVESTIGAÇÃO PENAL. POSTULADO DA COMUNHÃO OU DA AQUISIÇÃO DA PROVA. PRECEDENTES (STF). DOCTRINA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- O indiciado é sujeito de direitos e dispõe de garantias plenamente oponíveis ao poder do Estado (RTJ 168/896-897). A unilateralidade da investigação penal não autoriza que se desrespeitem as garantias básicas de que se acha investido, mesmo na fase pré-processual, aquele que sofre, por parte do Estado, atos de persecução criminal.

- O sistema normativo brasileiro assegura, ao Advogado regularmente constituído pelo indiciado (ou por aquele submetido a atos de persecução estatal), o direito de pleno acesso aos autos de investigação penal, mesmo que sujeita a regime de sigilo (necessariamente excepcional), limitando-se, no entanto, tal prerrogativa jurídica, às provas já produzidas e formalmente incorporadas ao procedimento investigatório, excluídas, conseqüentemente, as informações e providências investigatórias ainda em curso de execução e, por isso mesmo, não documentadas no próprio inquérito. Precedentes. Doutrina."

(HC 87.725-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU 02/02/2007)

Cumpr referir, ainda, que a colenda Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o HC 88.190/RJ, Rel. Min. CEZAR PELUSO, reafirmou o entendimento anteriormente adotado por esta Suprema Corte (HC 86.059-MC/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO -

HC 87.827/RJ, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), em julgamento que restou consubstanciado em acórdão assim ementado:

"ADVOGADO. Investigação sigilosa do Ministério Público Federal. Sigilo inoponível ao patrono do suspeito ou investigado. Intervenção nos autos. Elementos documentados. Acesso amplo. Assistência técnica ao cliente ou constituinte. Prerrogativa profissional garantida. Resguardo da eficácia das investigações em curso ou por fazer. Desnecessidade de constarem dos autos do procedimento investigatório. HC concedido. Inteligência do art. 5º, LXIII, da CF, art. 20 do CPP, art. 7º, XIV, da Lei nº 8.906/94, art. 16 do CPPM, e art. 26 da Lei nº 6.368/76. Precedentes. É direito do advogado, suscetível de ser garantido por habeas corpus, o de, em tutela ou no interesse do cliente envolvido nas investigações, ter acesso amplo aos elementos que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária ou por órgão do Ministério Público, digam respeito ao constituinte."
(grifei)

Vale assinalar, por relevante, que o postulado da comunhão da prova, cuja eficácia projeta-se e incide sobre todos os dados informativos, que compõem o acervo probatório coligido pelas autoridades e agentes estatais, assume inegável importância no plano das garantias de ordem jurídica reconhecidas ao investigado e ao réu, pois, como se sabe, o princípio da comunhão (ou da aquisição) da prova assegura, ao que sofre investigação estatal - ainda que submetida esta ao regime de sigilo - , o direito de conhecer os elementos de informação já existentes nos autos e cujo teor possa ser, eventualmente, de seu interesse, quer para efeito de exercício da auto-defesa, quer para desempenho da defesa técnica.

É que a prova (inclusive a penal), uma vez regularmente introduzida no procedimento investigatório, não pertence a ninguém, mas integra os autos do respectivo inquérito ou processo, constituindo, desse modo, acervo plenamente acessível a todos quantos sofram, em referido procedimento sigiloso, atos de investigação por parte do Estado.

Essa compreensão do tema - cabe ressaltar - é revelada por autorizado magistério doutrinário (ADALBERTO JOSÉ Q. T. DE CAMARGO ARANHA, "Da Prova no Processo Penal", p. 31, item n. 3, 3ª ed., 1994, Saraiva; DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES, "O Princípio da

Comunhão da Prova", "in" Revista Dialética de Direito Processual (RDPP), vol. 31/19-33, 2005; FERNANDO CAPEZ, "Curso de Processo Penal", p. 259, item n. 17.7, 7ª ed., 2001, Saraiva; MARCELLUS POLASTRI LIMA, "A Prova Penal", p. 31, item n. 2, 2ª ed., 2003, Lumen Juris, v.g.), valendo referir, por extremamente relevante, a lição expendida por JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA ("O Juiz e a Prova", "in" Revista de Processo, nº 35, Ano IX, abril/junho de 1984, p. 178/184):

"E basta pensar no seguinte: se a prova for feita, pouco importa a sua origem. (...). A prova do fato não aumenta nem diminui de valor segundo haja sido trazida por aquele a quem cabia o ônus, ou pelo adversário. A isso se chama o 'princípio da comunhão da prova': a prova, depois de feita, é comum, não pertence a quem a faz, pertence ao processo; pouco importa sua fonte, pouco importa sua proveniência. (...)." (grifei)

Cumpra rememorar, ainda, ante a sua inteira pertinência, o magistério de PAULO RANGEL ("Direito Processual Penal", p. 411/412, item n. 7.5.1, 8ª ed., 2004, Lumen Juris):

"A palavra comunhão vem do latim 'communione', que significa ato ou efeito de comungar, participação em comum em crenças, idéias ou interesses. Referindo-se à prova, portanto, quer-se dizer que a mesma, uma vez no processo, pertence a todos os sujeitos processuais (partes e juiz), não obstante ter sido levada apenas por um deles. (...).

O princípio da comunhão da prova é um consectário lógico dos princípios da verdade real e da igualdade das partes na relação jurídico processual, pois as partes, a fim de estabelecer a verdade histórica nos autos do processo, não abrem mão do meio de prova levado para os autos.

(...) Por conclusão, os princípios da verdade real e da igualdade das partes na relação jurídico-processual fazem com que as provas carreadas para os autos pertençam a todos os sujeitos processuais, ou seja, dão origem ao princípio da comunhão das provas." (grifei)

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas - e considerando, sobretudo, as graves alegações constantes desta impetração -, defiro o pedido de medida liminar, para, nos estritos termos da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), assegurar, aos

Advogados do ora impetrante, **que se acham regularmente inscritos** nos quadros da OAB/Seção do Rio de Janeiro, **e que atuam** na defesa dos direitos do ECAD, ora impetrante, **a observância e o respeito, por parte do Senhor Presidente da CPI do ECAD, e dos membros que a compõem, das seguintes prerrogativas** estabelecidas no diploma legislativo mencionado:

(a) **direito de receber**, no exercício de suas atribuições profissionais, **"tratamento compatível com a dignidade da Advocacia"**, **além de garantidas, para esse efeito, condições adequadas** ao desempenho de seu encargo profissional (Lei nº 8.906/94, art. 6º, parágrafo único);

(b) **direito de exercer, sem indevidas restrições**, com liberdade e independência, a atividade profissional de Advogado **perante** a CPI do ECAD (Lei nº 8.906/94, art. 7º, I), **assegurando-se-lhes** a prerrogativa de que as suas petições, **formuladas em nome da parte impetrante, sejam** protocolizadas **e** apreciadas pela CPI em questão, **inclusive** o pleito pelo qual se haja solicitado **"cópia do documento identificado como de caráter reservado e sigiloso"**, **notadamente** porque documentos sob sigilo, **mas formalmente incorporados** aos autos de investigação, **mostram-se plenamente acessíveis** à pessoa investigada, **tendo em vista o princípio da comunhão da prova**;

(c) **direito** de **"falar, sentado ou em pé"**, **perante** a CPI do ECAD (Lei nº 8.906/94, art. 7º, XII), **quando se revelar necessário intervir, verbalmente, para esclarecer** equívoco ou dúvida **em relação** a fatos, documentos ou afirmações que guardem pertinência com o objeto da investigação legislativa - **desde que o uso da palavra se faça pela ordem, observadas** as normas regimentais **que disciplinam os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito -, ou, ainda, para oferecer** contradita a testemunhas, **aplicando-se, no que couber, o art. 214 do CPP c/c a Lei nº 1.579/52 (art. 3º), assegurado, também, o direito** de o representante do ECAD **fazer-se acompanhar** de seus Advogados, **mesmo** que a sessão da CPI se faça **"em reunião secreta"** (Lei nº 1.579/52, art. 3º, § 2º, **acrescentado** pela Lei nº 10.679/2003).

2. **Requisitem-se** informações à autoridade apontada como coatora (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I).

MS 30.906 -MC / DF

3. **Comunique-se**, com urgência, transmitindo-se cópia da presente decisão, **para efeito de seu integral cumprimento**, ao Senhor Presidente da CPI/ECAD.

Publique-se.

Brasília, 05 de outubro de 2011.
(23º aniversário da promulgação da Constituição
democrática de 1988)

Ministro CELSO DE MELLO
Relator