



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

FERNANDO NUNES DE MIRANDA

**PUBLICIDADE *VERSUS* SIGILO NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE
INQUÉRITO**

Brasília
2014

FERNANDO NUNES DE MIRANDA

**PUBLICIDADE *VERSUS* SIGILO NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE
INQUÉRITO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo e funções do Legislativo.

Orientadora: Profa. Me. Roberta Simões Nascimento.

Brasília
2014

FERNANDO NUNES DE MIRANDA

**PUBLICIDADE *VERSUS* SIGILO NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE
INQUÉRITO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Me. Roberta Simões Nascimento

Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

RESUMO

A presente monografia tem como tema central o conflito entre o princípio da publicidade nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), de um lado, do qual deriva o dever de tornar públicos os atos por elas praticados, bem como de franquear a qualquer pessoa o acesso ao recinto onde se realizam suas sessões, e, do outro lado, a necessidade de praticar atos em sigilo e de restringir o acesso ao acervo documental recebido e produzido, com vistas a resguardar valores como a privacidade, a honra e a imagem das pessoas, a segurança do Estado e da sociedade ou o êxito de diligências investigatórias. O objetivo do presente trabalho é reunir subsídios que possam auxiliar na solução do mencionado conflito através da sistematização das diversas hipóteses de exceção, juridicamente válidas, ao princípio da publicidade. A pesquisa centrou-se fundamentalmente no registro bibliográfico sobre o tema, na análise da legislação pertinente e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). No primeiro capítulo cuidou-se de traçar um panorama geral das CPIs, abordando o seu conceito e fundamento, uma breve análise histórica do instituto nas constituições brasileiras e sucinta incursão na legislação de regência. No segundo capítulo fizeram-se algumas considerações sobre a aplicabilidade do princípio da publicidade às CPIs, e sobre as principais hipóteses de mitigação deste princípio. No terceiro capítulo, analisaram-se casos concretos de conflitos entre publicidade e sigilo. Por fim, chegou-se à conclusão de que, embora não seja possível estabelecer critérios que possam solucionar aprioristicamente os conflitos entre publicidade e sigilo, cada caso pode ser resolvido com o uso da técnica da ponderação de interesses, mas que a edição de um diploma infraconstitucional regulamentando o funcionamento das CPIs reduziria boa parte deles, trazendo mais segurança jurídica.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Direitos Fundamentais. Publicidade. Sigilo.

ABSTRACT

This thesis is focused on the conflict between the postulate of publicity in the Parliamentary Commissions of Inquiry, on one side, from which the duty to make public the acts committed by them, as well as allow anyone step into the place where hold their sessions, and on the other hand, the need to take actions in secrecy and restricting access to documentary material received and produced in order to protect values such as privacy, honor and image of persons, the security of the State and society or the success of investigatory procedures. The objective of this study is to gather information that can help solve the conflict mentioned by systematizing the various hypotheses legally valid exception to the principle of publicity. The research focused mainly on the bibliographic record on the subject, the analysis of relevant legislation and case law of the Federal Supreme Court (STF). In the first chapter established a general overview of CPIs addressing the concept and foundation, historical analysis at the Institute of Brazilian constitutions and analysis of current law. In the second chapter made some considerations about the applicability of the principle of publicity to CPIs, and about the material assumptions for mitigating this principle. In the third chapter we analyzed specific cases of conflict between publicity and secrecy. Finally, come up to the conclusion that there is no way to establish indicators that can solve *a priori* conflict between publicity and secrecy, and each case is resolved with the use of the technique of balancing of interests, but that the issue of a law regulating the operation of CPIs would reduce much of them, bringing more legal certainty.

Keywords: Fundamental Rights. Parliamentary Commission of Inquiry. Publicity. Secrecy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	10
1.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE AS CPIS.....	10
1.2 HISTÓRICO DAS CPIS NO BRASIL.....	13
1.3 REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL	19
2. PUBLICIDADE VERSUS SIGILO NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	22
2.1 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ÀS CPIS	22
2.2 HIPÓTESES DE MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NAS CPIS...26	
2.2.1 Salvaguarda dos direitos fundamentais à privacidade, à honra e à imagem	26
2.2.2 Programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas	30
2.2.3 Sigilos bancário, fiscal e telefônico	32
2.3 A LEI Nº 12.527, DE 2011 E A DISCIPLINA DAS INFORMAÇÕES SIGILOSAS IMPRESINDÍVEIS À SEGURANÇA DA SOCIEDADE E DO ESTADO	35
3. ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS	39
3.1 OITIVA DE TESTEMUNHAS ENCAPUZADAS NA CPI DO NARCOTRÁFICO ..39	
3.2 O ACESSO AOS AUTOS DA CPMI DO CACHOEIRA PELA DEFESA DO INVESTIGADO.....	42
3.3 MS Nº 27.483-MC-REF/DF: ACESSO A ORDENS JUDICIAIS DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA PELA CPI DAS ESCUTAS CLANDESTINAS.....	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no âmbito do Congresso Nacional. Especificamente, aborda a permanente tensão que existe entre, de um lado, o princípio da publicidade, que impõe ao poder público o dever de tornar acessíveis seus atos e decisões, e, do outro lado, as particularidades inerentes à natureza desta espécie de comissão temporária, que muitas vezes se vê compelida a guardar sigilo sobre a prática de determinados atos, para resguardar direitos fundamentais, a segurança do Estado e da sociedade ou para que alcancem êxito determinadas diligências investigatórias. A questão da publicidade e do sigilo nas CPIs estabelece uma tensão que se traduz num dos pontos mais sensíveis no estudo das CPIs (ALENCAR, 2005, p. 57).

O assunto é de grande relevância para o Parlamento. As CPIs constituem-se no principal instrumento por meio do qual o Poder Legislativo exerce uma de suas funções típicas – a de fiscalizar os atos de seus próprios membros e agentes e de membros e agentes de outros poderes –, bem como se mantém informado para o bom exercício da função legiferante. Com o fim do regime ditatorial no Brasil, que perdurou de 1964 a 1985, e o processo de redemocratização que se seguiu – do qual a promulgação da Constituição Federal de 1988 é um dos principais marcos –, o Congresso Nacional voltou a exercer as suas prerrogativas, antes tolhidas pelo regime de exceção, entre as quais a de fiscalizar os atos da administração pública. A CF/88 trouxe, ainda, uma novidade para as CPIs ao conferir-lhes poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Nesse novo panorama jurídico e institucional, as CPIs foram ganhando cada vez mais importância no cenário político brasileiro. No início da década de 90, por exemplo, atingiu-se o ápice com a CPI do PC Farias, que culminou no impeachment do então Presidente da República Fernando Collor de Mello.

Assim, no cumprimento de suas funções institucionais, e em boa medida em função de seus poderes, próprios das autoridades judiciais, as CPIs necessitam constantemente balizar o dever de publicidade, previsto expressamente no art. 37, *caput*, da CF/88, com a necessidade de resguardar direitos fundamentais, como a

honra e imagem das pessoas investigadas e o próprio resultado da investigação, por meio do sigilo. Com efeito, há situações em que as CPIs se deparam com a colisão entre direitos de mesma magnitude, tendo que decidir pela prevalência de um ou de outro, valendo-se da técnica da ponderação de interesses.

Cite-se, por exemplo, o interesse do investigado de não ter a sua imagem divulgada pelos diversos veículos da imprensa como se já tivesse sido condenado por crimes ainda em investigação; ou o receio de uma testemunha ameaçada de prestar depoimento em uma sessão pública. Nessa linha, há outros casos em que o sigilo se impõe de forma relativamente pacífica, quando, por exemplo, se está em discussão a análise do resultado de uma quebra de sigilo bancário, fiscal ou telefônico.

De outro lado, os parlamentares exercem mandato eletivo e têm o legítimo interesse em demonstrar à sociedade, sobretudo, ao seu eleitorado, os trabalhos que realizam nas Casas Legislativas, inclusive nas CPIs. Também é do interesse da sociedade informar-se sobre a atuação de seus representantes no Parlamento. Seguindo este espírito de máxima transparência, foi editada a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa lei reafirma a publicidade como regra, e o sigilo como a exceção, estabelecendo os critérios e os prazos para a classificação da informação como sigilosa.

De modo a compreender melhor esses temas aqui suscitados, o trabalho conta com três capítulos. No primeiro deles, serão abordadas algumas generalidades acerca do tema CPI, analisando-se o seu conceito e fundamento, a evolução histórica das CPIs no Brasil e a legislação aplicável aos inquéritos parlamentares.

O segundo capítulo tratará do conflito entre o princípio da publicidade e o sigilo. Inicialmente, cuidaremos de abordar o princípio da publicidade, dando destaque à sua condição de princípio basilar da administração pública, e analisando a sua aplicabilidade às CPIs. Na sequência, discorreremos sobre as hipóteses de mitigação do princípio da publicidade, elencando a salvaguarda dos direitos fundamentais à privacidade, honra e imagem do investigado; a proteção da

incolumidade física e da vida, na hipótese de testemunhas e vítimas ameaçadas, por meio da inclusão em programas de proteção à testemunha; e os sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Por fim, encerraremos o capítulo segundo discorrendo sobre o tratamento das informações sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, reformulado pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

No terceiro e último capítulo, analisaremos casos práticos selecionados à luz das indagações trazidas a lume ao longo do trabalho, com o propósito de contextualizar faticamente os dilemas, valores e elementos envolvidos. São eles o caso das testemunhas encapuzadas na CPI do Narcotráfico, o caso do acesso aos autos de CPI pela defesa do investigado na CPMI das operações “Vegas” e “Monte Carlo”, conhecida como CPMI do Cachoeira, e o caso da requisição a operadoras de telefonia de cópia de mandados judiciais de interceptação telefônica pela CPI das Escutas telefônicas clandestinas.

Muito embora o tema Comissões Parlamentares de Inquérito constitua um assunto já bastante estudado e debatido academicamente, a questão relativa ao sigilo ainda foi pouco explorada. De outro lado, a ausência de uma legislação atual e completa regulamentando os trabalhos das CPIs, incluindo aí a disciplina do sigilo, reforça a pertinência desta pesquisa, que, espera-se, contribua ainda que minimamente para o aperfeiçoamento desta importante função desempenhada pelo Poder Legislativo.

1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Neste primeiro capítulo, traçaremos um panorama geral relativo às CPIs, destacando o seu fundamento jurídico, um breve histórico no Brasil, e a disciplina infraconstitucional do tema. Em razão dos objetivos propostos neste trabalho, a análise histórica será restrita ao Brasil.

1.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE AS CPIS

Para uma boa compreensão do conceito e fundamento das CPIs, faz-se necessário antes esboçar algumas ideias acerca das funções desempenhadas pelo Parlamento no Estado Moderno. Nesta senda, cumpre lembrar que, segundo a clássica doutrina da separação entre os poderes, preconizada pelo Barão de Montesquieu, incumbe ao Poder Legislativo as funções típicas de legislar e fiscalizar.

Como é cediço, essa separação não é absoluta, ou seja, cada um dos três poderes também desempenha funções atípicas. Assim, atipicamente, o Poder Legislativo também desempenha as funções de administrar, quando organiza os seus serviços administrativos, admite pessoal, realiza licitações, e de julgar, vide a competência do Senado Federal, por exemplo, para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente e pelo Vice-Presidente da República. Em todos os casos, seja para legislar, seja para fiscalizar, funções típicas do Poder Legislativo, e até mesmo para o desempenho de suas funções atípicas, o Parlamento precisa estar bem informado.

A informação é a matéria-prima para o Legislativo desempenhar bem as suas atribuições. Destarte, para elaborar um projeto de lei em consonância com os anseios da sociedade, e apto a atender a suas necessidades, o Parlamento precisa obter informações precisas e atuais sobre a realidade que pretende normatizar. De igual modo, para exercer o seu papel de fiscalizar a Administração Pública, o

Parlamento necessita de informações acerca do funcionamento de uma dada autarquia, por exemplo, de suas finanças, de sua gestão como um todo.

Para obter essas informações essenciais ao exercício de suas funções institucionais, em algumas situações específicas, a Casa Legislativa pode instaurar um inquérito, que, em função do sujeito que o instaura, o Parlamento, recebe o nome de inquérito parlamentar. Esse poder de instaurar inquérito para manter-se a par da realidade social, política e econômica do país hodiernamente é exercido por comissões, órgãos fracionários dos Parlamentos, daí termos Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs.

A propósito, convém transcrever a opinião de Bernard Schwartz, em seu “Direito constitucional americano”, tradução de Carlos Nayfeld, citada por Plínio Salgado (2001, p. 13):

Uma das armas mais importantes do arsenal parlamentar na luta para exercer o seu papel de supervisionar a administração pública é o poder de investigação. “Em minha opinião”, declarou Harry S. Truman após ter sido eleito para a vice-presidência, “o poder de investigação é um dos mais importantes do Congresso. A maneira pela qual esse poder é exercido determinará, em grande parte, a posição e o prestígio do Congresso no futuro. **Um Congresso informado é um Congresso consciente de sua responsabilidade; um Congresso não-informado certamente perderá grande parte do respeito e confiança do povo**”.

O próprio exercício da função legislativa pressupõe a existência de uma opinião bem informada por parte dos membros da assembleia legislativa. Praticamente, tal opinião bem informada não poderá existir normalmente, se os membros do Legislativo não possuírem informações suficientes sobre as condições nas quais seus atos podem influir. Pois, dentro do próprio órgão legislativo, geralmente não se dispõe de informações adequadas. O conhecimento de seus membros deve forçosamente ser completado pelo obtido de fontes externas. Para obter as informações necessárias a fim de que possa executar convenientemente as suas funções, o Legislativo nos Estados Unidos tem feito uso crescente dos seus poderes de investigação. **De fato, não é exagero afirmar que, nas condições atuais, as comissões de investigação se tornaram, em grande parte, os olhos e os ouvidos do Congresso americano.** (grifamos)

Como se vê, a razão de ser das CPIs se assenta no poder-dever de o Poder Legislativo manter-se bem informado, pois essa é condição necessária para o bom exercício de suas atribuições constitucionais, seja a função legislativa, seja a de fiscalizar o Poder Público. Assim, pode-se afirmar que, em essência, o fundamento das CPIs deriva implicitamente do conjunto de atribuições que incumbe às Casas Parlamentares, que não pode ser desempenhado satisfatoriamente se a elas não for

conferido o poder de instaurar inquéritos quando julgar conveniente. Essa tese encontra forte respaldo na doutrina.

Para ABRÃO (2012, pp. 34 a 39), as CPIs possuem natureza jurídico-constitucional, eis que têm previsão no art. 58, § 3º da Constituição Federal, e como tal revelam-se instrumentos à disposição do Poder Legislativo no exercício de sua atividade de controle e fiscalização dos atos da administração pública, como também possuem natureza jurídico-penal, eis que podem constituir procedimento preliminar de investigação criminal, consistindo na fase pré-processual da *persecutio criminis* do Estado. Dando maior destaque a esta segunda face do inquérito parlamentar, o autor sustenta que as CPIs devem observância aos direitos e garantias individuais dos cidadãos investigados.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, na visão de BARACHO (2001, pp. 2 a 7), são corolário do poder de investigar, que seria uma das funções institucionais do Poder Legislativo. O autor, com apoio na doutrina norte-americana, sustenta que a investigação parlamentar desempenha papel essencial no auxílio da função legislativa, eis que, por meio dela, o Parlamento obtém os dados necessários para o exercício prudente e eficaz de suas funções institucionais. Salienta que a investigação parlamentar pode recair tanto sobre organismos e funcionários públicos quanto sobre atividades desenvolvidas por particulares, e, nesta última hipótese, há um grande empenho da doutrina em por limites à atuação das CPIs, com fulcro nos direitos e garantias fundamentais das pessoas.

PEIXINHO e GUANABARA (2001, pp. 31 a 34) filiam-se à corrente de entendimento segundo a qual o poder de investigar é inerente à função legislativa. Na visão dos autores, o inquérito parlamentar é consectário da competência do Parlamento, e desempenha duas funções essenciais, sendo uma a de colher informações, dados e esclarecer fatos com vistas a uma posterior legislação, e a outra, a de viabilizar a responsabilização civil e criminal pela prática dos atos ilícitos que apurar. Destacam ainda que, por ser corolário da função legislativa, o inquérito parlamentar deve guardar pertinência com as competências constitucionais da Casa que o instaura.

O objetivo desta seção foi fazer breves considerações sobre o objeto do presente estudo, as CPIs. Conforme foi salientado, as CPIs integram o Poder Legislativo e desempenham um papel instrumental, isto é, elas não constituem fim em si mesmas, objetivando precipuamente fornecer subsídios para o que o Parlamento possa cumprir a contento as competências que lhe foram designadas pela Carta Magna. Na seção seguinte cuidaremos da evolução histórica do instituto do direito brasileiro.

1.2 HISTÓRICO DAS CPIs NO BRASIL

A primeira constituição brasileira, a Constituição do Império de 1824, não fazia qualquer menção a comissões parlamentares de inquérito. Todavia, como registrou o publicista PIMENTA BUENO (1857, *apud* SALGADO, 2001), à época, o poder de investigar era corolário das demais funções a cargo do Poder Legislativo, destacadamente, da função fiscalizatória. Com efeito, ao Parlamento incumbe as tarefas de elaborar as leis, fiscalizar a sua aplicação, bem como os atos dos administradores e os serviços públicos, podendo para tanto, instituir “comissões ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira”. Nada obstante, não se realizou nenhum inquérito parlamentar no período imperial, à exceção de investigações conduzidas pelas Assembleias Legislativas dos Estados, com vistas a fiscalizar repartições públicas sujeitas ao Poder Executivo (PEIXINHO; GUANABARA, 2001, p. 39).

Semelhantemente à Constituição de 1824, a Carta inaugural do período republicano, isto é, a Constituição de 1891, também foi omissa quanto às comissões parlamentares de inquérito. Todavia, há registro de 19 inquéritos parlamentares propostos na Câmara dos Deputados, no período entre 1895 e 1930 (Primeira República) (BARACHO, 2001, p. 104). Os objetos destas investigações, dentre outros, foram irregularidades em alfândegas do país; a prática de atos por servidores em geral da República; apurar quais congressistas eram devedores do Banco do Brasil; operações do Banco do Brasil; levantar a situação e condições financeiras de Companhias e Mutualidades de Seguros de Vida; apurar o grau de eficiência das

forças de mar e guerra; atos do ex-presidente da República Wenceslau Braz; apurar violências cometidas durante o estado de sítio, apurar os “espancamentos dos detidos ou presos políticos”; condições dos serviços postais da República; averiguar “empréstimos irregulares do Banco do Brasil”; e o desaparecimento de jornalistas do Estado de São Paulo (SALGADO, 2001, p. 43).

A Constituição de 1934 foi a primeira a prever expressamente a possibilidade de se criarem Comissões Parlamentares de Inquérito. Deveras, assim dispunha o art. 36 da referida constituição:

Art. 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Digno de nota é o fato de a literalidade do texto constitucional fazer crer que somente à Câmara dos Deputados foi conferido o poder de instaurar Comissões de Inquérito. Pois bem, sucede que essa mesma constituição, no art. 92, § 1º, IV, conferiu à Seção Permanente do Senado Federal, o seguinte, *verbis*:

Art. 92 - O Senado Federal pleno funcionará durante o mesmo período que a Câmara dos Deputados. Sempre que a segunda for convocada para resolver sobre matéria em que o primeiro, deva colaborar, será este convocado extraordinariamente pelo seu Presidente ou pelo Presidente da República.

§ 1º - No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições:

(...)

VI - **criar Comissões de Inquérito, sobre fatos determinados** observando o parágrafo único do art. 36; (grifou-se)

Nada obstante a literalidade constitucional, o entendimento era de que o Senado Federal, enquanto órgão do Congresso, detinha também o poder de criar Comissões de Inquérito, e não apenas a sua Seção Permanente, cujos trabalhos restringiam-se temporalmente aos intervalos das sessões legislativas.

A esse respeito, assim pontua Nelson de Souza Sampaio (1964, pp. 22-23):

O Senado também podia criar comissões da mesma espécie, conforme preceituava o art. 92, § 1º, n.º VI. É verdade que esse inciso se refere apenas à Seção Permanente do Senado, dando-lhe a atribuição de “criar comissões de inquérito sobre fatos determinados, observando o parágrafo

único do art. 36". Mas é óbvio que essa faculdade, reconhecida a uma parte do Senado, também era, e com maior razão, atributo do todo, ainda no silêncio da Constituição, por ser, como já sabemos, uma prerrogativa inerente aos órgãos legislativos.

A Carta Constitucional outorgada em 1937, conhecida como "Polaca", dada a sua inspiração na constituição polonesa, novamente deixou de prever as investigações conduzidas pelo Parlamento. Tal fato deveu-se à inexistência de uma efetiva independência do Poder Legislativo, face à hipertrofia dos poderes do Executivo no período histórico conhecido como Estado Novo. Logo, não há que se falar, neste período, em poder de fiscalização do Legislativo, tampouco em inquérito parlamentar.

A constituição seguinte, promulgada em 1946, voltou a prever a realização de comissões parlamentares de inquérito, consoante o disposto no art. 53 a seguir:

Art. 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

A Carta Magna de 1946 inaugurou um período bastante favorável à investigação parlamentar, e ao Poder Legislativo como um todo, que voltou a existir de fato e de direito.

No período compreendido entre 1946 e 1964, o Parlamento efetivamente realizou importantes investigações, que tiveram grande repercussão no cenário político nacional, dentre as quais a comissão parlamentar de inquérito da "Última Hora", de 1953, que investigou as transações do jornal de mesmo nome com o Banco do Brasil, e a comissão parlamentar de inquérito, criada em 1963 para investigar a tentativa de prisão, sequestro ou eliminação do governador Carlos Lacerda (PEIXINHO; GUANABARA, 2001, p. 43).

Ainda, vale ressaltar que nesse período foi publicada a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que, regulamentou, ainda que laconicamente, a criação e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. Essa norma encontra-se em vigor até hoje, tendo sido, a maior parte de seus dispositivos, recepcionados pela CF/88.

A Constituição de 1967, acerca das comissões parlamentares de inquérito, trouxe a seguinte previsão:

Art. 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

A grande inovação trazida pelo texto constitucional de 1967 foi a possibilidade de as duas Casas do Congresso Nacional, conjuntamente, criarem comissões de inquérito, hoje conhecidas como comissões parlamentares mistas de inquérito.

Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o Parlamento sofre um duro golpe em seu poder de investigar. Estabeleceu-se uma restrição ao número de CPIs funcionando concomitantemente, bem como se vedou o custeio de eventuais viagens de congressistas em função da CPI, estabelecendo que o seu funcionamento seria na sede do Congresso Nacional. É o que dispõe as alíneas “e” e “f” do art. 30 da EC nº 1/69, *in verbis*:

- e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;

Wilson Accioli, citado por SALGADO, informa que as normas acima foram introduzidas (2001, p. 49):

Por força dos eventos ocorridos em 1968, quando um deputado federal (Márcio Moreira Alves – MDB do Rio de Janeiro) foi acusado de ter pronunciado discurso ofensivo às autoridades, o Congresso Nacional entrou em recesso forçado, imposto pelo Governo, só retomando às suas atividades em 1969, com as represálias patenteadas na citada Emenda n. 1.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto do processo de redemocratização do país, as CPIs voltaram a ter destaque no cenário político. Juridicamente, a CF/88 trata das comissões parlamentares de inquérito em um único parágrafo inserido no artigo que trata das comissões em geral. Essa escolha do constituinte permite melhor visualizar as CPIs na estrutura do Congresso Nacional, bem como deixa claro que as regras genéricas aplicáveis às comissões também se aplicam às CPIs.

Veja-se, neste sentido, o quanto disposto no art. 58 e parágrafos da CF/88:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 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.

É importante destacar a principal inovação trazida pelo texto constitucional de 1988, qual seja, a atribuição às CPIs de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, fato que merece uma maior reflexão.

Pois bem, depreende-se da literalidade do dispositivo constitucional que as CPIs foram investidas dos mesmos poderes de investigação que possuem as autoridades judiciais.

Todavia, registre-se que, em verdade, as autoridades judiciais não têm poderes de investigação, mas sim poderes instrutórios. Dentre estes poderes instrutórios podemos citar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, que será objeto de estudo à parte, a oitiva de testemunhas, inclusive com a possibilidade de condução coercitiva, requisitar informações e documentos a órgãos da administração pública e a particulares, determinar a realização de perícias e inspeções etc. Cabe ressaltar, todavia, que há medidas de natureza estritamente jurisdicional que não são alcançadas pelos poderes que a constituição outorgou às

CPIs. Segundo Luís Roberto Barroso, citado por PEIXINHO e GUANABARA (2001, p. 164):

(...) a explicação da novidade constitucional foi conceder às comissões parlamentares de inquérito caráter obrigatório aos seus comandos, como a condução coercitiva nos casos de testemunhas recalcitrantes, bem como impondo-lhes o dever de dizer a verdade. Porém, em qualquer das duas hipóteses, o texto constitucional não atribuiu às comissões poderes coercitivos nem as suas decisões podem ser auto-executáveis, tendo sempre as comissões, quando necessitarem do uso da força, de socorrerem-se do Poder Judiciário.

Cleunice A. Valentim Bastos Pitombo, *apud* PEIXINHO e GUANABARA, complementa (2001, p. 164):

(...) o poder de investigação conferido às comissões parlamentares de inquérito se equiparam àqueles pertinentes aos delegados de polícia quando exercem a persecução penal extrajudicial, porque a autoridade policial, quando em curso de um inquérito policial, utiliza-se de todos os meios para atingir eficientemente o êxito da investigação. E é por gozar dessas prerrogativas de delegado de polícia que uma comissão parlamentar de inquérito é incompetente para decretar a restrição a direito individual, como a prisão preventiva do investigado e outros atos que impliquem em constrição de direitos individuais do investigado.

Deveras, os poderes das CPIs assemelham-se mais aos poderes dos delegados de polícia na condução de inquéritos policiais. Tanto uns quanto outros não possuem o poder de praticar atos que atinjam a liberdade ou o patrimônio do investigado como a prisão cautelar, excetuada aquela em situação de flagrância, a busca e apreensão em domicílio, o sequestro e a indisponibilidade de bens. Tais medidas, consoante expressão comumente utilizada pela doutrina e pela jurisprudência, sujeitam-se à cláusula da reserva de jurisdição, isto é, somente podem ser tomadas por autoridades investidas de jurisdição.

O sigilo nas CPIs, objeto de estudo da presente pesquisa, guarda estreita relação com os ditos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. É o caso das quebras dos sigilos bancário, fiscal e telefônico. De posse destes dados, a CPI torna-se corresponsável pelo sigilo, devendo utilizá-lo estritamente na conformidade das razões apresentadas para a quebra.

1.3 REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL

Um fator potencialmente gerador de conflitos e insegurança jurídica na criação e funcionamento das CPIs é a ausência quase que total de diplomas legais regulamentadores da matéria no campo infraconstitucional. A própria Constituição Federal dedica à matéria apenas um parágrafo, como vimos na seção anterior, limitando-se a disciplinar que as CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, 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, e por fim determina que suas conclusões, quando for o caso, deverão ser encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

À guisa de exemplo, o entendimento do que é fato determinado, malgrado a definição contida no § 1º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹, é tema carente de regulamentação, que tem gerado inúmeros conflitos e uma excessiva judicialização da matéria para resolvê-lo. Nada obstante, ainda não se tem definido de forma pacífica na jurisprudência o que se entende por fato determinado, qual o seu alcance e outras questões que não cabe aqui suscitar.

O principal diploma normativo que regulamenta as CPIs é a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, ou seja, uma lei editada há 62 anos, quando ainda vigia a Constituição de 1946. Trata-se de um texto extremamente lacônico, contendo apenas sete artigos, que tratam genericamente dos poderes das CPIs, elencam algumas diligências possíveis de serem realizadas, um dispositivo prevendo tipos penais, e outros disciplinando o término dos trabalhos com o fim da sessão legislativa, e a apresentação de relatório final, concluindo por projeto de resolução. O penúltimo artigo prevê que o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve a lei, e, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal. Esse

¹ § 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

dispositivo, em particular, é de extrema importância para o presente trabalho, como explicaremos adiante.

De fato, a aplicação subsidiária das normas do processo penal resolve parcialmente a questão relativa ao sigilo nas CPIs, eis que o art. 20 do Código de Processo Penal determina que “a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”.

De modo semelhante, há situações recorrentes nas CPIs em que a elucidação do fato requer que determinadas diligências sejam realizadas sigilosamente, que determinados documentos recebidos pelas CPIs sejam mantidos sob restrição de acesso, bem como há situações em que o interesse da sociedade também exige o segredo. Nesta última hipótese, há ainda o regramento da Lei nº 12.527/2011, que será estudado adiante.

Outra fonte normativa relacionada às CPIs é a Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000. Entretanto, cuida apenas da prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das CPIs a eles encaminhadas.

A par desses diplomas legais, têm-se os regimentos internos das Casas Legislativas, que acabam por constituírem-se nos principais textos normativos de regência das CPIs. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) cuida das CPIs nos arts. 35 a 37, disciplinando o quórum e o rito de criação, prazo de duração, número de CPIs simultâneas, composição (art. 35) e poderes (art. 37). O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por sua vez, disciplina as CPIs nos arts. 145 a 153, e dá tratamento semelhante ao dado pelo RICD, porém com pequenas particularidades.

No tocante ao sigilo das reuniões das CPIs, nem o RICD, nem o RISF possuem dispositivos específicos, apenas normas aplicáveis a todas as comissões, seja elas permanentes ou temporárias. Estas normas serão estudadas adiante, no capítulo seguinte.

Dito isso, deve-se registrar que este primeiro capítulo teve o objetivo de apresentar considerações gerais sobre as CPIs, suas razões de existência, um

breve histórico do tratamento constitucional dado ao longo do tempo, a disciplina da atual CF/88, bem como o regramento infraconstitucional. Como se viu, as CPIs se assentam na necessidade de esclarecer o Parlamento acerca de temas e acontecimentos que guardam relação com suas atribuições constitucionais.

Quanto à evolução histórica, analisada brevemente, de acordo com as finalidades do trabalho, foi possível perceber que as CPIs tinham previsão expressa em algumas Cartas Constitucionais, enquanto que em outras não havia qualquer registro. Todavia, a doutrina sempre entendeu a prerrogativa de instaurar inquéritos como corolário das funções do Poder Legislativo. Houve períodos, como aquele inaugurado pela Emenda nº 1, de 1969, em que a atuação das CPIs foi bastante mitigada.

A análise histórica das constituições também permite concluir que no direito pátrio a disciplina do sigilo nas CPIs sempre foi matéria mais de ordem regimental. Noticia Nelson de Souza Sampaio que o Regimento Interno do Senado Federal (art. 48) estabelecia que as sessões das comissões deveriam ser secretas quando procedessem a “inquérito”.

Hoje, como estudaremos adiante, as CPIs somente podem se reunir em caráter secreto por deliberação da maioria. O conhecimento desses aspectos é fundamental para o enfrentamento do tema proposto, qual seja, a tensão entre o princípio da publicidade e a necessidade de sigilo em alguns casos, como se passará a aprofundar no próximo capítulo.

2. PUBLICIDADE VERSUS SIGILO NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

O presente capítulo cuida da aplicação do princípio da publicidade às CPIS, discutindo quais são as principais hipóteses que excepcionam esse princípio, bem como esboçando ideias de parâmetros e balizas para estas hipóteses.

Nesse sentido, na seção 2.1 será analisado o princípio da publicidade enquanto mandamento basilar de toda a administração pública e sua aplicabilidade às CPIs.

Na sequência, na seção 2.2, serão feitas reflexões sobre as situações nas quais o princípio da publicidade pode ser mitigado. Primeiramente, é apresentado o contexto de preservação dos valores constitucionais referentes à privacidade, à honra e à imagem. Em seguida, quando se faz necessário proteger testemunhas ameaçadas. Aqui, esses contextos são considerados como justificativa para a restrição do princípio da publicidade. Por fim, cuidaremos das hipóteses de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Após, no item 2.3, cuidaremos da disciplina da classificação de informações em graus de sigilo em função de sua imprescindibilidade à segurança do Estado e da sociedade, conforme estatuído pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.1 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ÀS CPIs

A Constituição Federal de 1988 estabelece, entre os princípios fundamentais da administração pública, o princípio da publicidade². Trata-se de princípio extremamente salutar para a democracia, pois permite aos cidadãos

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

exercerem o controle dos atos do poder público, conferindo a sua legalidade, legitimidade e eficiência (CARVALHO FILHO, 2007, p. 21).

A CF/88 trata, ainda, da publicidade no art. 5º, LX, ao estabelecer que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; e no art. 37, § 1º, ao disciplinar que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Normalmente, a publicidade dos atos do poder público se efetiva por meio da sua publicação em veículo de imprensa oficial. Este ato de publicação é também o marco temporal de produção de seus efeitos. A publicidade ainda pode materializar-se através da fixação de editais em locais especificamente designados para isto, ou, quando a lei assim o exigir, por meio da notificação pessoal do interessado (SILVA, 2006, p. 670).

Esclareça-se, todavia, que a publicidade, enquanto princípio basilar da administração pública, alcança não somente os atos administrativos, impondo a sua publicação oficial, mas também o conhecimento da conduta interna dos agentes públicos (MEIRELES, *apud* HEINEN, 2014, p. 34). É neste sentido, o mandamento de publicidade dos atos processuais, mencionado anteriormente.

Ainda, cabe registrar que atualmente fala-se em princípio da transparência, mais abrangente que princípio da publicidade. A transparência implica uma atitude mais proativa da Administração Pública, no sentido de facilitar o acesso à informação pelo cidadão. Segundo HEINEN, a publicidade significa “deixar mostrar algo”, ao passo que a transparência significa “deixar ver algo” (2014, p. 31).

As CPIs enquanto face do Poder Legislativo, cujos membros exercem mandato popular representativo, devem ainda mais fortemente obediência ao princípio da publicidade. Com efeito, é direito do cidadão representado saber como está atuando o representante que ele elegeu. Assim, como regra, as reuniões das CPIs são públicas, devendo o recinto onde se realizam ter o acesso franqueado a qualquer pessoa que queira assisti-las.

Nesta senda, os regimentos internos das Casas Legislativas preveem que as reuniões das comissões, incluídas aí as CPIs são públicas, salvo se a maioria deliberar em sentido contrário. A propósito, é oportuno explicitar as normas regimentais das Casas do Congresso Nacional sobre o sigilo das reuniões das CPIs.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) não possui norma específica relativa à publicidade das reuniões das CPIs. A matéria é disciplinada pelo dispositivo que cuida das Comissões, indistintamente, sejam elas permanentes ou temporárias. Assim dispõe o art. 48 do RICD, *verbis*:

Art. 48. As reuniões das Comissões serão públicas, salvo deliberação em contrário.

§ 1º Serão reservadas, a juízo da Comissão, as reuniões em que haja matéria que deva ser debatida com a presença apenas dos funcionários em serviço na Comissão e técnicos ou autoridades que esta convidar.

§ 2º Serão secretas as reuniões quando as Comissões tiverem de deliberar sobre:

I - declaração de guerra, ou acordo sobre a paz;

II - passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, ou sua permanência nele;

III – (Revogado pela Resolução nº 57, de 1994)

§ 3º Nas reuniões secretas, servirá como Secretário da Comissão, por designação do Presidente, um de seus membros, que também elaborará a ata.

§ 4º Só os Deputados e Senadores poderão assistir às reuniões secretas; os Ministros de Estado, quando convocados, ou as testemunhas chamadas a depor participarão dessas reuniões apenas o tempo necessário.

Da análise do dispositivo acima, conclui-se que as reuniões das Comissões na Câmara dos Deputados, o que inclui as CPIs, podem ser, quanto à publicidade, públicas, reservadas ou secretas. Serão públicas, via de regra, conforme enunciado no *caput* do citado artigo. Serão reservadas, a juízo da Comissão, quando a matéria deva ser debatida com a presença apenas dos funcionários em serviço na Comissão e técnicos ou autoridades que esta convidar. E por fim, serão secretas quando a Comissão tiver de deliberar sobre declaração de guerra, ou acordo sobre a paz, ou passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, ou sua permanência nele.

Conclui-se ainda, analisando-se os dispositivos acima, que as hipóteses de reuniões reservadas são discricionárias, isto é, sujeitas a um juízo de conveniência e oportunidade a ser deliberado pelos integrantes da Comissão, ao passo que as hipóteses de reunião secreta são vinculadas, isto é, o regimento não deixa margem para discricionariedade dos membros da Comissão. Devendo a

Comissão deliberar sobre os assuntos descritos nos incisos I e II do § 2º do art. 38 do RICD, a reunião será necessariamente a portas fechadas.

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) cuida da matéria de forma semelhante. Os dispositivos pertinentes à publicidade das reuniões das Comissões, e novamente não há regra específica para as CPIs, são os abaixo transcritos:

Art. 110. As reuniões serão públicas, salvo os casos expressos neste Regimento ou quando o deliberar a comissão.

Art. 116. Serão secretas as reuniões para deliberar sobre:

I – declaração de guerra ou celebração de paz (Const., art. 49, II);

II – trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (Const., art. 49, II);

III – escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (Const., art. 52, IV);

Art. 117. Nas reuniões secretas, além dos membros da comissão, só será admitida a presença de Senadores e das pessoas a serem ouvidas sobre a matéria em debate.

Parágrafo único. Os Deputados Federais poderão assistir às reuniões secretas que não tratem de matéria da competência privativa do Senado Federal.

No Senado Federal, há apenas reuniões públicas e secretas. Essas últimas assim o serão por deliberação da Comissão ou nos casos expressos no RISF, quais sejam, declaração de guerra ou celebração de paz (Const., art. 49, II); trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (Const., art. 49, II); e escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (Const., art. 52, IV). Observe-se que qualquer outro assunto pode ser objeto de reunião secreta, desde que assim delibere o colegiado. Frise-se, por oportuno que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, de modo que a proposta de reunião sigilosa, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, deve se fazer acompanhar da devida fundamentação.

O objetivo desta seção foi analisar o princípio da publicidade, salientando de que forma a administração pública o torna efetivo, analisando ainda a sua aplicabilidade às CPIs. Neste particular, destacou-se o tratamento regimental conferido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado federal quanto à publicidade das reuniões das Comissões. Na seção seguinte, cuidaremos das hipóteses de mitigação do princípio da publicidade nas CPIs.

2.2 HIPÓTESES DE MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NAS CPIs

Como explicado na introdução, a questão central da presente monografia é identificar as hipóteses em que as CPIs podem praticar atos em sigilo e restringir o acesso aos respectivos autos, além de identificar parâmetros e critérios válidos para estas exceções ao princípio da publicidade.

Nesse sentido, nas seções seguintes, analisaremos os casos em que o sigilo tem como fundamento a salvaguarda dos direitos fundamentais à honra, à imagem, e à privacidade (2.2.1), a proteção da vida e da integridade física da testemunha ameaçada (2.2.2), e quando o sigilo é imposto por lei, em função da proteção aos dados de natureza bancária, fiscal e telefônica (2.2.3).

2.2.1 Salvaguarda dos direitos fundamentais à privacidade, à honra e à imagem

O conflito entre o direito público à informação e o direito à privacidade, à honra e à imagem constitui-se num dos temas mais difíceis no estudo das CPIs. O cerne da questão consiste em definir se, e em quais hipóteses, teria, o investigado, intimado a depor perante uma CPI, direito ao sigilo de sua oitiva.

Nesta seara, a prática tem revelado que a colheita de depoimento de pessoas suspeitas de terem cometido algum ilícito objeto da investigação parlamentar tem redundado em grave prejuízo a direitos fundamentais destas pessoas, sobretudo à privacidade, à honra e à imagem.

Com efeito, a exposição à opinião pública e à mídia, a que são submetidos os investigados em uma CPI, aliadas à sanha de alguns parlamentares por visibilidade e dividendos políticos, muitas vezes redundam numa verdadeira

condenação antecipada destes investigados por quem não possui poderes para tal, e, pior, sem um lastro probatório mínimo³.

A este respeito, assim se pronunciou Nelson de Souza Sampaio, em lição ainda atual (1964, pp. 43-44):

As sessões públicas prestam-se mais ao desvirtuamento dos fins das comissões parlamentares de inquérito. O perigo redobra quando as audiências são irradiadas ou televisionadas. O clima de grande espetáculo convida ao sensacionalismo e à transformação do inquérito em arma política. Os membros da comissão são mais facilmente tentados a desempenhar o papel de grandes inquisidores, sequiosos de manchetes. Acobertados com as imunidades parlamentares, não vacilariam em cortejar a opinião pública, à custa do atassalhamento da reputação alheia. Nessas condições, a inquisição parlamentar se converte numa forma de punição sem recurso e não prevista no Código Penal, que atinge tanto culpados como inocentes – a pena do escárnio público. Pareceria, pois, que os objetivos da investigação parlamentar seriam mais bem salvaguardados com a garantia de publicidade do relatório final sempre, salvo se o contrário aconselhasse a segurança do Estado ou a tranquilidade pública. Além do relatório, outras peças do processo poderiam ser dadas a conhecer ao público quando úteis ao seu esclarecimento.

Trata-se, em verdade, de um conflito de interesses constitucionalmente protegidos, a ser dirimido através da técnica da ponderação. Não se pode abstratamente afirmar que deva prevalecer o direito à publicidade, nem o direito à privacidade. Todavia, nos casos submetidos a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tem decidido este Tribunal que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não há mais espaço para o sigilo, ou para o “mistério”, nas palavras do Ministro Celso de Melo, em decisão monocrática proferida no bojo do HC 96.982-MC⁴.

Segue abaixo, ementa de outro julgado conforme este entendimento:

Comissão Parlamentar de Inquérito. Depoimento. Indiciado. Sessão pública. Transmissão e gravação. Admissibilidade. **Inexistência aparente de dano**

³ Neste particular, merece ser lembrado, muito embora não se refira a inquérito parlamentar, o caso da Escola Base, ocorrido no ano de 1994. Este caso tornou-se um paradigma das mazelas que podem advir da publicação precoce e indevida de uma investigação ainda em estágio inicial de colheita de elementos de prova. Pois bem, durante vários dias, alguns canais da imprensa escrita e televisiva, divulgaram a exaustão uma denúncia apresentada por duas mães versando sobre abusos sexuais contra crianças de 4 anos supostamente praticados pelos sócios e proprietários da escola, Icushiro Shimada e Maria Aparecida Shimada, a professora Paula Milhim Alvarenga e o seu esposo e motorista Maurício Monteiro de Alvarenga. O caso ganhou repercussão nacional, e o Delegado responsável pela condução do inquérito concedeu diversas entrevistas à imprensa apresentando uma versão dos fatos que dava como procedente a acusação. Os acusados não tiveram oportunidade de se defenderem e foram fortemente vilipendiados pela sociedade, a escola teve de fechar as portas, porém, ao final do inquérito, restou comprovada a inocência de todos os envolvidos (LIMA, 2005).

⁴ Julgado em 25/11/2008, e publicado no DJe de 01/12/2008.

à honra e à imagem. Liminar concedida. Referendo negado. Votos vencidos. **Não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia, a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em Comissão Parlamentar de Inquérito.** (STF, MS 24.832-MC/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 18.03.2004.)

No julgado acima foram vencidos, o Relator, Min. Cezar Peluso, e os Min. Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes. À guisa de fomentar a discussão, cabe destacar trecho do voto do Rel. Min Cezar Peluso:

(...) Nem sei, Sr. Presidente, se me excedo em trazer fato que é público e notório, que qualquer pessoa do povo é capaz de verificar: relembrar os excessos que (...) podem ser cometidos por Comissões Parlamentares de Inquérito. Mas vou citar uma, sem identificá-la, porque acho que não é o caso, e a que assisti antes de ter tido a honra de ser nomeado Ministro desta Corte, apenas como magistrado do Poder Judiciário de São Paulo, estarrecido.

Tratava-se de sessão de Comissão Parlamentar de Inquérito, em que um dos parlamentares, velho e experimentado, fez em relação a um diretor de banco, que ali se encontrava na mera condição de testemunha, não diria uma catilinária (porque Cícero, perto daquilo, foi muito suave), mais do que uma catilinária contra o cidadão. Ele foi, ali, pública e ostensivamente, ofendido, processado e condenado, tudo sem recurso!

Terminada a Comissão Parlamentar de Inquérito, o cidadão não foi indiciado, não foi processado, não foi nada... Mas a sua imagem...

Na mesma linha de privilegiar a mais ampla e irrestrita publicidade, é o seguinte julgado, também do STF:

Pretendida interdição de uso, por membros de CPI, de dados sigilosos a que tiveram acesso. Inviabilidade. Postulação que também objetiva vedar o acesso da imprensa e de pessoas estranhas à CPI à inquirição do impetrante. Inadmissibilidade. Inaceitável ato de censura judicial à essencialidade da liberdade de informação, especialmente quando em debate o interesse público. A publicidade das sessões dos órgãos do Poder Legislativo, inclusive das CPIs, como concretização dessa valiosa franquia constitucional. Necessidade de dessacralizar o segredo. Precedentes (STF). Pedido de reconsideração indeferido.

(MS 25.832-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25.02.2006)

Os precedentes citados acima tratam especificamente da vedação à imprensa de divulgar a imagem do indiciado. Os argumentos esposados pelos doutos ministros para afastar essa vedação trilham o entendimento segundo o qual, no conflito entre o interesse privado do indiciado de resguardar a sua imagem e a sua honra, de um lado, e, de outro, o interesse público à informação e ao acompanhamento e fiscalização dos atos do Poder Legislativo, estes não de prevalecer. Caberia, pois, ao indiciado, caso estes excessos venham a ocorrer, buscar a respectiva reparação civil pelos danos sofridos.

Igualmente, argumentou-se que, consoante dispõe a CF/88, no art. 220, *caput* e parágrafo primeiro, a liberdade de informação jornalística não deve sofrer qualquer restrição ou embaraço, que a divulgação da imagem do indiciado, *per si*, não configura ofensa a sua honra.

Nos casos específicos submetidos à apreciação do STF em que se postulava a vedação apenas do televisionamento das reuniões, a Corte entendeu que decisão neste sentido representaria inaceitável ofensa ao princípio da separação entre os poderes. De mais a mais, restringir apenas o acesso por técnicos de TV com seus respectivos equipamento televisivos ofenderia ainda, gravemente, a liberdade de imprensa, consagrada no texto da Carta Magna.

Merece destaque ainda o voto da Ministra Ellen Gracie, que argumentou que eventual restrição à publicidade das sessões de uma CPI só pode ser imposta pelo Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa.

Em se tratando de reunião de CPI da Câmara dos Deputados, a reunião pode ser pública, reservada ou secreta, tão somente. Sendo reservada, somente podem permanecer no recinto funcionários em serviço na Comissão e técnicos ou autoridades por ela convidados; sendo secreta, somente Deputados e Senadores poderão assisti-la, bem como os Ministros de Estado, quando convocados, ou as testemunhas chamadas, e neste último caso, apenas o tempo necessário à oitiva.

No Senado Federal, conforme explicitado na seção 2.1, as reuniões das CPIs, podem ser públicas ou secretas. Em reuniões secretas, admite-se a presença de Senadores, das pessoas que nela serão ouvidas, e de Deputados Federais, caso não tratem de matéria da competência privativa da Câmara Alta.

Somente em tais hipóteses, isto é, reuniões reservadas ou secretas na Câmara dos Deputados, ou reuniões secretas no Senado Federal, é que se poderia validamente restringir o acesso à imprensa. Todavia, como também já salientado, a definição do caráter da reunião configura ato discricionário do Poder Legislativo, não suscetível de apreciação judicial.

Na hipótese, caberia ao acusado ou indiciado, pessoalmente ou por intermédio de advogado, valer-se do direito de petição, e requerer à CPI que colha o

seu depoimento em caráter confidencial, mediante reunião reservada (Câmara dos Deputados) ou secreta (Senado Federal). Requerimento este a ser deliberado de forma fundamentada pelo Colegiado da CPI. É neste sentido também a conclusão a que chegou Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 44):

(...) o inquérito parlamentar muitas vezes somente alcança seus objetivos de controle do governo quando mobiliza, com presteza, a opinião pública. Sem esta rapidez de ação, a investigação parlamentar perde muito de sua eficácia numa época em que o poder executivo se torna cada dia mais forte. Nessa discussão das vantagens e desvantagens das audiências públicas das comissões de inquérito, parece-nos que o meio-termo encerra a melhor solução para o propósito desejado: manter a regra das sessões públicas, conferindo, porém, à maioria da comissão o direito de decidir o contrário; evitar os excessos de publicidade (especialmente a irradiação ou o televisionamento), sobretudo quando atinjam direitos de cidadãos inermes.

Deveras, coaduna-se melhor com os postulados do Estado Democrático de Direito que a publicidade das reuniões das CPIs seja a regra. Não se pode presumir, sem qualquer elemento concreto que aponte na direção contrária, que a publicidade das reuniões da CPI irá ferir direitos individuais do investigado, como a sua honra e imagem. Somente uma análise caso a caso pode apontar para a solução adequada. Sem prejuízo, a intenção aqui é fornecer alguns parâmetros para auxiliar nesse exame.

2.2.2 Programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas

Não raro, as CPIs tomam depoimentos de pessoas com fundado receio de sofrerem represálias em razão do teor de suas declarações, ou que efetivamente já estão sendo ameaçadas pelos autores de crimes e outras ilicitudes sobre os quais prestaram esclarecimentos. Muitas vezes, são as próprias vítimas que se encontram nesta situação.

Nestes casos, a CPI colhe o depoimento dessas pessoas em caráter sigiloso, e posteriormente solicita ao Ministério da Justiça, a inclusão delas em programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. Ainda, algumas vezes estas testemunhas já prestaram depoimento anteriormente à polícia ou em juízo e já

se encontram inseridas em tais programas quando são convocadas a também prestar depoimento perante uma CPI.

Recentemente, por exemplo, a CPI – Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, da Câmara dos Deputados, solicitou aos órgãos competentes a inclusão de vítimas de pedofilia em programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. É o que se extrai do trecho abaixo das notas taquigráficas da reunião ordinária nº 12/2014 da Comissão:

Nós temos várias denúncias que apontam para a coação, a intimidação, a ameaça a pessoas, inclusive com utilização da máquina pública. Porque há denúncias que indicam que as pessoas estariam sendo ameaçadas de perder as suas casas, porque a Prefeitura iria destruir essas casas para passar uma rodovia naquele local; denúncias de que pessoas concessionárias de barracas em feiras perderiam a concessão. **Enfim, toda sorte de denúncias. Inclusive, nós temos pessoas no Programa de Proteção às Testemunhas — essa inclusão foi provocada pela própria CPI —, adolescentes, inclusive, no PPCAM [Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte], em função do risco que estariam correndo.** (grifou-se)

Ora, nestes casos, a toda evidência, deve a CPI colher o depoimento da vítima em caráter sigiloso, até mesmo para que não restem frustrados os objetivos do programa de proteção. Quanto menos se souber acerca do teor dos depoimentos de pessoas ameaçadas, menor é o risco que elas correm. Muitas vezes a CPI se cerca de cuidados para proteger, inclusive, a identidade da testemunha. Há casos, ainda, em que a pessoa procura os membros da CPI com informações a prestar em troca da garantia de sigilo e proteção.

De outro lado, a lei que estabelece as normas para organização e manutenção dos programas de proteção à testemunha, Lei nº 9.807, de 1999, estabelece, dentre as medidas cabíveis em benefício da pessoa protegida, a preservação da identidade, imagem e dados pessoais e o sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida. É o que dispõe o art. 7º, incisos IV e VIII.

Pois bem. Nestes casos, tem-se um conflito entre o direito à vida e à integridade física, de um lado, e o princípio da publicidade, de outro, hipótese em que devem prevalecer os primeiros. Ora, não seria razoável exigir que testemunhas que estão sofrendo fundadas ameaças à integridade física ou mesmo à vida sua e de seus familiares prestem depoimento em seção pública. Não restam dúvidas que,

neste caso, à testemunha não caberia alternativa senão negar ou calar a verdade, com prejuízo para a própria investigação. Ainda, caso se aventurasse a contar o que sabe e sofresse represálias, o fato certamente desestimularia outras pessoas a prestarem depoimento perante as CPIs.

2.2.3 Sigilos bancário, fiscal e telefônico

As CPIs podem, *ex propria auctoritate*, determinar, desde que o façam de modo fundamentado, e mediante decisão colegiada, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico dos investigados. Essa autorização está disciplinada no art. 4º da LC nº 105/2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Na prática, as CPIs costumam fazê-lo com certa frequência. Trata-se de informações sigilosas por determinação legal e constitucional.

O sigilo bancário, muito embora não tenha menção expressa na Constituição Federal, representa inegável face do direito à privacidade, e nesta qualidade, direito fundamental protegido constitucionalmente.

As operações bancárias que um cidadão realiza devem ser mantidas em sigilo pelas instituições financeiras por elas responsáveis, consoante determina o art. 1º da LC nº 105/2001. Há, todavia, exceções permitidas por lei, como a troca de informações entre elas para fins cadastrais, o fornecimento de informações constantes de cheques sem provisão de fundos e inadimplentes de proteção ao crédito, bem como informações prestadas à Secretaria da Receita Federal relativas a contribuições pelas quais forem responsáveis.

A Lei Complementar nº 105, de 2001, em seu art. 4º, prevê expressamente a possibilidade de as CPIs, no exercício de suas atribuições constitucionais terem acesso a documentos bancários sigilosos:

Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que,

fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

O sigilo fiscal, de igual modo, não tem amparo expresso no texto da Carta Magna de 1988, sendo também corolário do direito à privacidade. Com efeito, o mesmo dever imposto às instituições financeiras de manter sigilo das operações de seus clientes recai também sobre o fisco, relativamente às informações que mantêm sobre o contribuinte.

Ainda, vale destacar que o sigilo fiscal encontra previsão normativa no art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), *verbis*:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001).

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001).

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001).

Quanto ao sigilo telefônico, cabe uma observação. Quando se afirma que a CPI tem poderes para quebrar o sigilo telefônico, diz-se do sigilo dos dados telefônicos, isto é, do registro de chamadas que as operadoras mantêm, contendo os números chamados e recebidos, bem como a data, o horário e a duração das ligações.

Coisa diversa é a inviolabilidade das comunicações telefônicas, que tem menção expressa na CF/88, e diz respeito ao sigilo do teor das conversas telefônicas. A interceptação da comunicação telefônica é medida sujeita à reserva de jurisdição e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Despiciendo dizer que o sigilo telefônico também tem como fundamento resguardar a privacidade das pessoas.

Pois bem, as CPIs, valendo-se de suas prerrogativas constitucionais, podem quebrar os sigilos bancário, fiscal e telefônico dos investigados ou indiciados, porém, é necessário esclarecer o significado desta quebra. O acesso a tais informações de natureza sigilosa deve servir tão somente para fins de formação do convencimento dos membros da CPI e para o atingimento das finalidades do inquérito parlamentar, como o encaminhamento de suas conclusões para o Ministério Público para que promova a persecução penal, se for o caso. Não pode o parlamentar, por exemplo, da tribuna da Casa, divulgar, deliberada e injustificadamente, informações sigilosas que recebeu na qualidade de membro de uma determinada CPI. Os membros de uma CPI, ao terem acesso a informações sigilosas, passam a ser responsáveis pelo sigilo, vale dizer, a CPI passa a ser depositária do sigilo em questão.

É o entendimento do STF, conforme julgado cuja ementa segue abaixo:

A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS. - A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, *ex propria auctoritate*, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. **Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos -, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos.** Constitui conduta altamente censurável - com todas as consequências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. **Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.**
(STF, MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16.9.99)

Informações oriundas da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico constituem parcela expressiva do acervo sigiloso das CPIs. Com efeito, o acesso a

estas informações configura um dos principais instrumentos de que dispõem as CPIs para apurar casos de desvios de recursos públicos, superfaturamentos, enriquecimentos ilícitos etc. Por ser tratar de medidas relativamente fáceis de serem tomadas, eis que não sujeitas à reserva de jurisdição, elas podem tornar-se mais suscetíveis de abusos e desvios de finalidade.

2.3 A LEI Nº 12.527, DE 2011 E A DISCIPLINA DAS INFORMAÇÕES SIGILOSAS IMPRESCINDÍVEIS À SEGURANÇA DA SOCIEDADE E DO ESTADO

A Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, possui capítulo dedicado às restrições de acesso à informação. Uma destas hipóteses é a classificação em graus de sigilo da informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. Neste aspecto, a lei regulamenta o disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que dispõe, *verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;** (grifou-se)

Deveras, a Constituição prevê e a Lei de Acesso à Informação (LAI) normatiza os casos em que a informação pode ser classificada como sigilosa para resguardar a segurança da sociedade e do Estado.

Neste sentido, veja-se o que dispõe o artigo 23 da Lei nº 11.527, de 2011:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Assim, estando sob custódia de um determinado órgão público informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam oferecer risco à segurança da sociedade ou do Estado, subsumindo-se a um das hipóteses previstas nos incisos I a VIII do citado art. 23 da LAI, é dever deste órgão, por intermédio da autoridade competente, classificá-las como sigilosas.

Ressalte-se que é de suma importância compreender o significado dos termos “Estado” e “sociedade”, porquanto, cada uma das hipóteses de classificação da informação em grau de sigilo, elencadas nos incisos I a VIII do art. 23 devem guardar correlação com a segurança de um destes dois entes.

HEINEN faz esta advertência (2014, pp. 206/207):

Logo de início, o art. 23 impõe o sigilo sobre a segurança de dois, por assim dizer, “organismos”: a *sociedade* ou o *Estado*. Assim, as demais hipóteses de sigilo catalogadas nos incisos que seguem devem estar coligadas com a proteção destas duas entidades. Os termos devem ser interpretados em sentido amplo, compreendendo no signo “Estado”, o *Primeiro Setor* (público) e, no termo “sociedade” os *Segundo* (mercado) e *Terceiros Setores* (fomento).

Quanto à primeira palavra, deve-se compreender não somente a noção orgânica do art. 1º do texto constitucional, mas também a noção funcional do Estado. Enfim, considera-se que o art. 23, *caput*, visou a tutelar as informações que garantam a segurança do aparelho estatal como um todo, sendo este constituído pelas pessoas que o compõem e pelas funções públicas exercidas.

O ato de classificação em grau de sigilo é um ato administrativo discricionário constitutivo da restrição de acesso. Com efeito, o ato de classificação se sujeita a um juízo de conveniência e oportunidade por parte da autoridade classificadora. Note-se que a classificação deve ser sempre uma medida excepcional, eis que, conforme preconiza a CF/88 e a LAI a publicidade deve ser a regra.

O ato de classificação deve ser precedido de um juízo de ponderação entre bens jurídicos de status constitucional, estando de um lado, o direito público à informação e, do outro, a segurança da sociedade ou do Estado.

Os graus e prazos de sigilo estão previstos no art. 24, *caput* e parágrafo primeiro da LAI:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no *caput*, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

Nota-se aqui haver também uma discricionariedade quanto à fixação do prazo pelo qual o sigilo perdurará. Os graus de sigilo ultrassecreto, secreto e reservado nada mais são que gradações do prazo de restrição de acesso. Eles diferem entre si apenas quantitativamente.

A LAI, no art. 28, estabelece ainda que o ato de classificação deverá ser formalizado em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos: assunto sobre o qual versa a informação, fundamento da classificação, indicação do prazo de sigilo e identificação da autoridade que a classificou.

Pois bem. Dentre as prerrogativas das CPIs, e do próprio Poder Legislativo, está a de solicitar documentos e informações aos órgãos do Poder Executivo, sobretudo Ministérios. Caso estes documentos e informações cheguem à CPI classificados em grau de sigilo, nos termos da LAI, eles devem ser tratados como sigilosos pelo prazo determinado na origem. E aqui cabem as mesmas observações quanto aos documentos oriundos da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, ou seja, a CPI tem o dever de resguardar o sigilo, devendo utilizar-se de tais informações somente para os fins relacionados à investigação em curso.

De outro lado, pode ocorrer de a própria CPI, no desenrolar de seus trabalhos, e como consequência das diligências empreendidas, produzir e colher informações classificáveis em grau de sigilo. Nestes casos, deve a CPI classificar a

informação como sigilosa no grau, e pelo prazo, que julgar convenientes, respeitados os prazos máximos previstos no art. 24.

Assim, consoante se viu neste capítulo, há hipóteses em que é possível se excepcionar o princípio da publicidade, fazendo prevalecer o sigilo, sobretudo quando o direito contraposto está contido no rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, ressalvados os direitos de personalidade, que não têm logrado prevalecer sobre o princípio da publicidade quando não se vislumbra nenhum elemento que demonstre uma violação concreta daqueles. Todavia, nos casos concretos de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, até mesmo em função da natureza sigilosa destes dados, que se transmite às CPIs, o princípio da publicidade não prevaleceu. O mesmo ocorreu quando os valores em conflito eram a vida e a integridade física de testemunhas ameaçadas.

Por fim, abordou-se ainda neste capítulo a exceção ao princípio da publicidade dos autos e outros documentos sob a guarda da CPI com fundamento num ato de classificação em grau de sigilo, nos termos da LAI, com vistas a resguardar a segurança da sociedade e do Estado. Com efeito, a LAI tem sido um diploma legal frequentemente utilizado pelas CPIs para negar acesso a documentos sigilosos sob sua custódia.

3. ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

Nesta seção analisaremos e discutiremos alguns casos emblemáticos envolvendo o conflito entre o princípio da publicidade e o sigilo nas CPIs, bem como serão analisadas questões relativas à oponibilidade das informações sigilosas obtidas ou produzidas pelas CPIs relativamente a determinados sujeitos.

O primeiro deles, apresentado na seção 3.1, diz respeito às oitivas realizadas pela chamada CPI do Narcotráfico, da Câmara dos Deputados, cujas testemunhas, temendo represálias, prestaram suas declarações com o rosto encoberto.

O segundo caso, avaliado na seção 3.2, diz respeito ao acesso aos autos por advogado constituído pelo investigado, na CPMI que investiga a relação do contraventor Carlinhos Cachoeira com agentes públicos e privados, conhecida como CPMI do Cachoeira.

Por fim, o terceiro caso, que discorreremos na seção 3.3, cuida da requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de mandados e ordens judiciais de interceptação telefônica pela CPI das Escutas Telefônicas Clandestinas.

3.1 OITIVA DE TESTEMUNHAS ENCAPUZADAS NA CPI DO NARCOTRÁFICO

A CPI que ficou conhecida como do Narcotráfico⁵ foi criada mediante o Requerimento de CPI nº 1, de 1999, de autoria do Deputado Federal Moroni Torgan (PFL/CE), tendo como finalidade investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico. A CPI foi constituída em 13 de abril de 1999, data em que ocorreu também a sua efetiva instalação. Presidiu a Comissão o então Deputado Federal Magno Malta

⁵ Outra CPI da Câmara dos Deputados também recebeu o nome de “CPI do Narcotráfico”. Trata-se da CPI destinada a investigar a impunidade de traficantes de drogas no País, bem como o crescimento do consumo, criada pelo nº 3, de 1991. Esta CPI também foi requerida pelo Deputado Moroni Torgan, porém não conseguiu seguir adiante com seus trabalhos, e por tal motivo não teve a mesma repercussão da CPI homônima.

(PTB/ES). A relatoria ficou a cargo do autor do requerimento de criação, o Deputado Federal Moroni Torgan.

Entre as linhas de investigação da CPI estavam o envolvimento de oficiais da Força Aérea Brasileira (FAB) com traficantes internacionais de drogas no Estado do Rio de Janeiro e a rede do narcotráfico em diversos Estados da federação.

As investigações no Estado do Acre, por exemplo, permitiram à CPI desvendar toda a rede criminosa por trás do narcotráfico, incluindo grupo de extermínio e roubo de cargas. Esse fato, inclusive, culminou na cassação do Deputado Federal Hildebrando Pascoal, líder do grupo de extermínio no estado, famoso por ter mutilado o corpo de uma de suas vítimas, o motorista Agilson Santos Firmino, o “Baiano”, utilizando uma motosserra⁶.

No Rio de Janeiro, testemunhas revelaram o envolvimento do traficante Luiz Fernando da Costa, o “Fernandinho Beira-Mar”, com quadrilhas do Paraná.

Estes dois casos ilustram uma realidade que a CPI teve de enfrentar e encontrar uma solução: o rumo das investigações levava à incriminação de pessoas poderosas e que certamente fariam qualquer coisa para obstaculizar os trabalhos da CPI, inclusive ameaçar e matar testemunhas.

Assim, muitas pessoas com informações valiosas para o seguimento e conclusão dos trabalhos da CPI tinham fortes receios de fazê-lo, justamente em função do histórico criminoso dos investigados e de precedentes de “queima de arquivo”.

Para que a CPI pudesse inquirir estas testemunhas, sua identidade não poderia ser revelada nem sequer ao próprio plenário da CPI, tamanho era o temor dessas pessoas. A solução encontrada à época foi prestarem seus depoimentos com o rosto coberto e o uso de codinomes.

⁶ O julgamento de Hildebrando Pascoal pelo homicídio de Agilson Santos Firmino, o “Baiano”, ocorreu em 24 de setembro de 2009. O crime ocorreu em 1996, e segundo o Ministério Público, Hildebrando foi o responsável pelos tiros que mataram a vítima, bem como teria sido o operador da motosserra que mutilou o cadáver. Os jurados entenderam que Hildebrando foi o autor do crime, e não o mandante, com alegava a defesa. O juiz fixou a pena em 18 anos de reclusão. Fonte: Portal G1, notícia disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1316010-5598,00-HILDEBRANDO+PASCOAL+E+CONDENADO+A+ANOS+POR+MORTE+NO+ACRE.html>>. Acesso em: 16 nov. 2014. 17:08.

Em diversas passagens do Relatório Final da CPI há menção ao uso de codinomes:

2) **Testemunha do sexo masculino, encapuzado protegendo sua identidade. Batizado com o codinome "JOÃO"**. Que, trabalhava para o HILDEBRANDO PASCOAL na zona rural. Que, "vinha avião de droga, derramava na fazenda e a gente transportava para a beira da estrada para a PM. Que o HILDEBRANDO estava junto". Que, pode identificar o local em que os aviões deixavam e o local em que faziam entrega (fl. 81).

(...)

10) **Codinome EZEQUIEL** – Inúmeras denúncias foram feitas, estando a testemunha sob a guarda da Polícia Federal. Que, trabalhou durante muitos anos como matador para HILDEBRANDO PASCOAL (fl. 95).

(...)

11) **Terceira testemunha – Sem codinome** – Acrescenta novos nomes de traficantes e confirma várias denúncias feitas contra integrantes do “esquadrão da morte” do Acre. Declarações acauteladas na CPI (fl. 98).

(...)

12) **Codinome JOSEFINA** – Uma mãe que estava na residência de HILDEBRANDO PASCOAL e ouviu conversa entre RAINEY e CABO PAULINO, sobre a "encomenda" de uma morte e muito dinheiro. Que, seu filho vendia droga, foi preso e que sem motivo foi liberado, e que dias após foi morto (fl. 108).

b) Audiência reservada com o depoente de **Codinome DOM PEPE**: As notas taquigráficas das declarações encontram-se nos autos do inquérito parlamentar, e o resumo de suas declarações em anexo reservado. (grifou-se)

Pois bem. Em consulta feita aos autos da CPI do Narcotráfico na Câmara dos Deputados constatou-se que os termos de qualificação com os dados verdadeiros destas testemunhas encontram-se ainda acondicionados em envelopes lacrados, e carimbados como sigilosos.

Nesse contexto, considerando a falta de qualificação ostensiva destas testemunhas caberia indagar sobre a validade jurídica de tais depoimentos. Isso porque, conforme prescreve o art. 203 do Código de Processo Penal (CPP), aplicável subsidiariamente às CPIs por força do art. 6º da Lei nº 1.579/52:

Art. 203. A testemunha fará, sob palavra de honra, a promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, **devendo declarar seu nome, sua idade, seu estado e sua residência, sua profissão**, lugar onde exerce sua atividade, se é parente, e em que grau, de alguma das partes, ou quais suas relações com qualquer delas, e relatar o que souber, explicando sempre as razões de sua ciência ou as circunstâncias pelas quais possa avaliar-se de sua credibilidade.

Interpretando-se o dispositivo acima, é possível concluir que a validade da prova testemunhal é condicionada à sua qualificação, até mesmo para que se possa averiguar se ela tem algum interesse pessoal em prejudicar ou favorecer uma das partes no processo, em razão de parentesco ou relação de amizade.

Todavia, ao se aplicar dispositivos do CPP às CPIs deve-se antes analisar a compatibilidade com a natureza do inquérito parlamentar. Neste ínterim, é fácil constatar que não há propriamente partes no inquérito parlamentar, logo, a supracitada norma do CPP deve ser interpretada *cum grano salis*.

É de se salientar ainda que a colheita de provas no inquérito parlamentar visa primariamente formar a convicção do parlamentar sobre o assunto investigado. O inquérito parlamentar não objetiva, diferentemente do que ocorre no inquérito policial, reunir elementos de prova com vistas à propositura de uma ação penal pelo Ministério Público ou pelo querelante, conforme se trate de crime de ação penal pública ou de ação penal privada. Este efeito é apenas secundário, isto é, somente se apurada a existência de ilícito penal, é que deve a CPI encaminhar os autos do inquérito parlamentar ao Ministério Público, para a promoção da persecução penal respectiva.

Nesse sentido, para os fins primários de uma CPI, isto é, informar o Parlamento de assuntos de sua competência, a estratégia da CPI do Narcotráfico mostrou-se irretocável. Em que pese o princípio da publicidade exigir que o atuar da Administração pública seja pautado pela transparência, o que afasta a hipótese de um ato formal, como a oitiva de uma testemunha em um procedimento administrativo, ser praticado estando ela com o rosto encoberto, razões maiores determinaram que assim fosse feito.

No presente caso, os autos foram encaminhados ao Ministério Público, todavia, não foi possível apurar se os termos de qualificação sigilosos também o foram. No entanto, seguindo o raciocínio construído acima, os depoimentos das testemunhas encapuzadas somente teriam o condão de servir de elemento de prova e conferir justa causa à propositura de eventual ação penal se acompanhadas da qualificação e compromisso dos depoentes.

3.2 O ACESSO AOS AUTOS DA CPMI DO CACHOEIRA PELA DEFESA DO INVESTIGADO

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) conhecida como CPMI do Cachoeira foi criada mediante o Requerimento nº 01/ 2012, apresentado à Mesa do Senado Federal em 19 de abril de 2012. Esta CPMI tinha como objetivo investigar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, práticas criminosas desvendadas pelas operações “Vegas” e “Monte Carlo”, da Polícia Federal (PF), com envolvimento do Senhor Carlos Augusto Ramos, conhecido vulgarmente como Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e privados, sem prejuízo da investigação de fatos que se ligam ao objeto principal, dentre estes a existência de um esquema de interceptações e monitoramento de comunicações telefônicas e telemáticas ao arrepio do princípio de reserva de jurisdição.

O objetivo desta CPMI, conforme descrito em seu requerimento de criação, já causa, *prima facie*, certa perplexidade, eis que se pretendia investigar práticas criminosas já desvendadas por operações da Polícia Federal (PF). Ora, se tais práticas já teriam sido desvendadas pela PF, que sentido teria serem novamente investigados pela CPMI?

Imagina-se que seria uma questão de foco. Enquanto as operações da PF tinham como propósito fornecer subsídios ao Ministério Público Federal (MPF) para que este órgão, na qualidade de titular da ação penal, promovesse a persecução criminal dos envolvidos, o foco da CPMI seria a responsabilização política dos agentes públicos envolvidos, nada obstante também objetivasse investigar o envolvimento de agentes privados.

Como consequência disto, ocorreu outro fato curioso nesta CPMI, o inverso do mandamento constitucional insculpido no § 3º do art. 58 da CF/88 relativamente ao encaminhamento ao Ministério Público das conclusões da CPI. Neste caso, foram o MPF e a PF que enviaram suas conclusões à CPMI.

Pois bem, recebidos os autos das operações “Vegas” e “Monte Carlo”, foram tais documentos guardados em uma “sala-cofre”, à qual apenas os parlamentares membros da CPI e seus assessores tinham acesso. O Senador Vital do Rêgo proferiu decisão, informada aos demais membros da CPMI, por meio de ofício circular, esclarecendo quem poderia ter acesso à documentação sigilosa, e de que forma. Segue trecho da aludida decisão:

(...) comunico a Vossa Excelência que haverá na Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito, localizada no Anexo II do Senado Federal, Ala Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo, uma sala preparada para consulta às informações, que deverá ser utilizada exclusivamente por Congressistas integrantes da CPMI.

Esta sala - que estará disponível a partir de segunda-feira, dia 7 próximo, das 9 às 20 horas, e terá três computadores à disposição dos Senhores parlamentares - está sendo preparada com rigorosos procedimentos de segurança e de proteção aos dados, de modo a que não possam ser transmitidas ou reproduzidas quaisquer informações.

Além disso, para ter acesso à sala de consulta aos dados, o parlamentar **não poderá portar aparelho de telefonia celular ou qualquer outro que disponha de câmara fotográfica ou filmadora e que possibilite a reprodução de imagem ou de mídia**, bem como **deverá, previamente, assinar termo de responsabilidade**, visando a preservar o sigilo das informações compartilhadas.

Com essas providências, a CPMI respeitará as normas jurídicas vigentes acerca de informações sigilosas e observará as recomendações do Supremo Tribunal Federal. (grifos do original)

Posteriormente, a CPMI aprovou requerimento de convocação de Carlinhos Cachoeira para prestar depoimento. A defesa do convocado, nada obstante a decisão acima referida, requereu acesso a toda a documentação recebida relativa às mencionadas operações, informando que os pedidos de acesso apresentados anteriormente à Justiça Federal e ao STF foram indeferidos.

A CPMI negou o pedido da defesa sob os fundamentos de que a CPMI é detentora secundária deste acervo documental sigiloso; que o requerente deveria reapresentar seus pleitos à Justiça Federal e ao STF, e que sequer os integrantes da CPMI tiveram total acesso aos inquéritos em questão.

Irresignado, Carlinhos Cachoeira, por intermédio de seus advogados, levou a questão ao STF, por meio do HC nº 113548. Nesse caso, a Suprema Corte, em decisão cautelar da lavra do Ministro Celso de Mello determinou a suspensão do depoimento de Carlinhos Cachoeira à CPMI até o julgamento de mérito do *writ*.

Ao analisar o *fumus boni iuris*, o referido Ministro destacou os seguintes argumentos favoráveis à plausibilidade do direito alegado: 1) todos os órgãos estatais devem submeter-se, “no exercício de suas prerrogativas institucionais, às limitações impostas pela autoridade suprema da Constituição”; 2) que a jurisprudência da Suprema Corte, consubstanciada na Súmula vinculante nº 14, é no sentido de garantir ao investigado, seja em inquérito policial, administrativo, ou parlamentar, e ao réu, em processo penal, bem como ao advogado por eles constituído, o direito de amplo acesso aos elementos de prova já formalizados nos

autos, excepcionando-se apenas as diligências ainda em curso; 3) que o acesso aos elementos probatórios formalmente incorporados aos autos da investigação constitui prerrogativa profissional do advogado que objetiva realizar o direito à ampla defesa; e 4) que a unilateralidade do inquérito parlamentar não confere à CPI o poder de negar direitos e garantias do investigado que derivem do texto constitucional ou de diplomas legais.

Após a determinação judicial de suspensão do depoimento de Carlinhos Cachoeira, a CPMI, com o objetivo de evitar o retardo dos trabalhos, decidiu franquear o acesso aos autos à defesa do referido investigado.

Pois bem. As CPIs, à medida que as investigações vão avançando, acumulam vasto acervo probatório, muitas vezes de natureza sigilosa, como as documentações oriundas das quebras dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, daquelas recebidas de órgãos públicos já classificadas como sigilosas, e cópias de inquéritos policiais, além daquelas oriundas da formalização de diligências efetuadas pela própria CPI. No caso ora em análise, a documentação sigilosa sob a custódia da CPMI do Cachoeira eram as cópias dos inquéritos relativos às operações “Vegas” e “Monte Carlo”.

Como se vê, este caso em estudo cuida do conflito entre o sigilo nas CPIs e o direito de ampla defesa. Muito embora o inquérito parlamentar seja um procedimento unilateral, onde não há partes, tampouco acusador ou acusado, não se pode negar ao investigado e a seu defensor o conhecimento dos elementos de prova ali colhidos, bem como daqueles produzidos por outros órgãos de investigação e juntados aos autos. Isso não apenas com vistas à elaboração da estratégia defensiva em uma eventual e futura ação penal, mas também para decidir sobre o exercício ou não de outro direito, o de permanecer calado quando da sua oitiva.

No caso em tela, em razão de já existir ação penal em desfavor do investigado, o objetivo da defesa foi antever as perguntas que os congressistas fariam e assim decidir pelo exercício ou não do direito ao silêncio. Trata-se de um legítimo direito do investigado, com amparo na Constituição. Em outras palavras, o sigilo no inquérito parlamentar, assim como em outras investigações conduzidas

pelo poder público, como o inquérito policial e a sindicância, é inoponível ao investigado e seu defensor legitimamente constituído, porquanto viola a garantia fundamental da ampla defesa, consagrada constitucionalmente. Assim, permitir o acesso da defesa aos elementos de prova já incorporados aos autos é medida que se impõe, sob pena de se estar diante de um processo kafkiano.

Embora não se trate de um conflito entre publicidade e sigilo, mas entre este e o direito de defesa, o estudo desse caso é pertinente na medida em que se discute criticamente a questão do dever de resguardar o sigilo quando a CPI for depositária de informação sigilosa produzida por outrem. Neste sentido, concluiu-se que, com vistas a preservar uma garantia constitucional, qual seja, assegurar a ampla defesa, a CPI pode e deve mitigar este dever de resguardar o sigilo.

3.3 MS Nº 27.483-MC-REF/DF: ACESSO A ORDENS JUDICIAIS DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA PELA CPI DAS ESCUTAS CLANDESTINAS

O Referendo em Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 27.483/DF⁷ traz uma interessante discussão envolvendo os poderes das CPIs, no caso, a CPI das Escutas Telefônicas Clandestinas, de um lado, e de outro lado, duas espécies de sigilo legal, a saber, o segredo de justiça e o sigilo das comunicações telefônicas.

A CPI das Escutas Telefônicas Clandestinas foi criada mediante o Requerimento de CPI nº 5, apresentado em 23 de agosto de 2007, de autoria do Deputado Federal Marcelo Itagiba e outros, tendo como objetivo investigar escutas telefônicas clandestinas/ilegais, conforme denúncia publicada na revista Veja, edição 2.022, nº 33, de 22 de agosto de 2007⁸. A CPI foi efetivamente instalada em 19 de

⁷ Julgado em 18/08/2008 e publicado no DJe de 10/10/2008.

⁸ A edição 2.022, nº 33, da revista Veja, de 22 de agosto de 2007, que deu ensejo à criação da CPI das Escutas Telefônicas Clandestinas, tinha como reportagem de capa, denúncias feitas por Ministros do STF que alegaram que estavam com as suas linhas telefônicas grampeadas. Inclusive nesta reportagem o Ministro Gilmar Mendes, em entrevista concedida à revista, atribui as ilegalidades ao que chama de “banda podre” da Polícia Federal. Fonte: Fonte: Revista Veja, acervo digital, disponível em: <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/>>. Acesso em: 16 nov. 2014. 23:45.

dezembro de 2007. O Deputado Federal Marcelo Itagiba foi eleito Presidente, e o Deputado Federal Nelson Pelegrino, Relator.

Pois bem. Entre outras diligências, a CPI aprovou a requisição de cópia dos mandados e ordens judiciais de interceptação telefônica cumpridas por todas as empresas que operam telefonia fixa e móvel no território brasileiro no ano de 2007, fixando o prazo de 30 dias para o envio, tudo nos termos do Requerimento nº 108/2008, apresentando pelo Deputado Federal Nelson Pelegrino. Na justificativa, o requerente arguiu o seguinte:

Considerando como uma das metas dos trabalhos desta Comissão o mapeamento das escutas legais e clandestinas no Brasil, e, ainda, o elevado número de escutas legais informadas a esta CPI/ESCU, entendo imprescindível para a conclusão dos nossos trabalhos o cruzamento destes dados com os obtidos dos órgãos do Poder Judiciário e Executivo dos diversos entes da Federação, o que só será possível com a transferência de sigilo do conteúdo dos mandados judiciais de interceptação telefônica cumpridos.

Curioso observar que, mesmo não sendo uma expressão técnica, o Deputado requerente fez menção à “transferência de sigilo” sugerindo com tal expressão que a CPI zelaria pela confidencialidade do sigilo a ela “transferido”.

Nada obstante, a Tim Celular S/A e outras 16 companhias de telefonia móvel e fixa impetraram mandado de segurança no STF sustentando que o atendimento ao ofício da CPI representaria clara colisão entre interesses públicos de alta relevância, quais sejam, o de mais bem investigar e apurar irregularidades e o de preservar o segredo de justiça que recai sobre os mandados e sobre todos os processos em que foram essas ordens emitidas. E requereram liminarmente que fossem desobrigadas de prestar tais informações sem que a recusa configurasse crime de desobediência.

O relator da matéria, o Ministro Cezar Peluso concedeu a liminar, porém, submeteu a decisão a referendo do Plenário da Corte. O Plenário referendou, vencido o Ministro Marco Aurélio, a liminar concedida, conforme decisão abaixo ementada:

Comissão Parlamentar de Inquérito. Interceptação telefônica. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Impossibilidade jurídica. Requisição de cópias das ordens judiciais e dos mandados. Liminar concedida. Admissibilidade de submissão da liminar ao Plenário, pelo Relator, para referendo. Precedentes (MS n. 24.832-MC, MS n. 26.307-MS e MS n. 26.900-MC). Voto vencido.

Pode o Relator de mandado de segurança submeter ao Plenário, para efeito de referendo, a liminar que haja deferido. Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF, art. 325 do CP, e art. 10, cc. art. 1º da Lei federal n. 9.296/96. **Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurídico de, mediante requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais.**" (MS 27.483-REF-MC, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 14-8-2008, Plenário, DJE de 10-10-2008.)

Em síntese, os fundamentos apresentados pelo Ministro Cezar Peluso foram os seguintes: 1) que os poderes instrutórios das CPIs situam-se no mesmo plano teórico dos juízes, e que por tal razão, sujeitam-se aos mesmos limites constitucionais e legais oponíveis aos juízes de qualquer grau; 2) que as CPIs não possuem *ex autoritate propria* poder jurídico para revogar, cassar, compartilhar, ou de qualquer outro modo quebrar sigilo legal e constitucionalmente imposto a processo judicial, haja vista tratar-se de competência privativa do Poder Judiciário; 3) que nem a Constituição nem a lei conferiram às CPIs, no exercício de suas funções, poder de interferir na questão do sigilo dos processos jurisdicionais, porque se cuida de medida excepcional, tendente a resguardar a intimidade das pessoas que lhe são submissas.

O Ministro Marco Aurélio, autor do voto divergente, fez, em resumo, as seguintes ponderações: 1) o sigilo da interceptação telefônica não implica necessariamente o sigilo do processo que lhe deu origem; que, por regra, sigilosos são apenas os dados levantados com a interceptação; 2) que o objetivo da CPI não era ter acesso ao conteúdo da interceptação, mas tão somente os dados que lhe permitam aquilatar a legalidade da interceptação como as partes dos processos, os números dos terminais objeto da medida e a autoridade que a determinou, que não seriam sigilosos; 3) que as CPIs, na sua atividade de investigação, possuem poderes que não são próprios à polícia, mas sim às autoridades judiciais; 4) que subtrair estes dados à CPI esvaziaria por completo o seu objeto; 5) que as CPIs podem formalizar a quebra do sigilo de dados, não necessitando recorrer ao

Judiciário, e que, no caso, o que a CPI almejava obter são justamente esses dados, e não os resultados das interceptações em si.

Creemos assistir razão ao Ministro Marco Aurélio, autor do voto vencido. Ora, não se pode perder de vista que a CF/88 conferiu às CPIs poderes de investigação, e mais, os equiparou aos poderes das autoridades judiciais. É por tal razão que, conforme se analisou no capítulo segundo, as CPIs podem, sem a necessidade de socorrerem-se ao Judiciário, determinar a quebra, em decisão fundamentada, dos sigilos dos dados bancário, fiscal e telefônico. E isto não significa que, com a quebra, se está a devassar a vida privada dos titulares destes dados. Pelo contrário. Tanto que o parlamentar que os divulgar indevidamente estará sujeito às sanções cíveis e criminais cabíveis.

Em outras palavras, a CPI, ao ter acesso a informações sigilosas, torna-se corresponsável pelo sigilo, e deve utilizar tais informações somente para as finalidades que ensejaram a abertura do inquérito parlamentar.

Ademais, é de fulcral importância registrar que, no caso em tela, a CPI não solicitou acesso ao conteúdo da interceptação telefônica – esta sim sujeita à reserva de jurisdição –, mas tão somente aos dados relativos aos mandados e ordens judiciais de interceptação, sem os quais restariam frustrados os objetivos da própria CPI.

Além disso, frisou o Ministro Cezar Peluso, relator da matéria, que a CPI não teria poderes para “quebrar” o sigilo judicial. Ora, cabe aqui uma análise finalística do que seria o aludido sigilo judicial, e se de fato ele seria oponível às CPIs. Pois bem. O sigilo judicial ou segredo de justiça, consoante as normas insculpidas nos arts. 5º, inciso LX, e 93, inciso IX, visa resguardar a intimidade do interessado no sigilo ou o interesse social.

No presente caso, não há que se falar em ofensa à intimidade das pessoas envolvidas na interceptação, eis que a CPI não teria acesso ao conteúdo das conversas telefônicas, mas tão somente aos mandados de interceptação e às ordens judiciais que os acompanharam. Ainda que eventualmente tais mandados se fizessem acompanhar das decisões que determinaram a interceptação, com detalhes sobre as investigações pertinentes, estas informações ficariam circunscritas

ao âmbito da CPI, recebendo por ela tratamento sigiloso, vale dizer, com a incidência das normas de proteção definidas regimentalmente e em outros diplomas normativos. Tampouco se há falar em ofensa ao interesse público, muito pelo contrário. Analisando-se a questão por esta ótica, atenderia melhor ao interesse público que a CPI recebesse a documentação solicitada e assim pudesse prosseguir com as investigações que ensejaram a sua abertura. Vale dizer, é do interesse público que a CPI alcance a sua finalidade e apure os responsáveis pelos ilícitos objetos da investigação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou a tensão existente entre o princípio da publicidade, diretriz fundamental de toda a Administração Pública, que lhe impõe o dever de atuar com transparência, e o sigilo, no âmbito das CPIs. O objetivo da pesquisa foi analisar e compreender as hipóteses nas quais o sigilo se impõe no inquérito parlamentar, fazendo-se um estudo sistematizado das normas que autorizam excepcionar o referido princípio, numa tentativa de se identificar critérios e balizas para tanto, de modo a conferir segurança jurídica.

Para a análise em referência, o trabalho contou com três capítulos. No primeiro deles, buscou-se assentar alguns princípios básicos sobre o conceito e fundamento das CPIs, perpassando pela análise histórica do tratamento constitucional dado a elas no direito brasileiro, e pela análise da legislação disciplinadora do inquérito parlamentar.

Nesse capítulo, mostrou-se que o poder de instaurar inquéritos no âmbito do Poder Legislativo deriva das funções precípuas atribuídas a este Poder na estrutura da repartição de poderes. Segundo este ponto de vista, pode-se afirmar que o inquérito parlamentar possui natureza instrumental, ele não é um fim em si mesmo e deve sempre ser compreendido tendo em vista o conjunto de atribuições conferidas ao Parlamento pela Constituição da República.

Foi possível perceber que nenhuma das constituições brasileiras disciplinou expressamente a publicidade ou o sigilo nas CPIs, de modo que a matéria há de ser compreendida á luz dos preceitos gerais insculpidos na Lei Maior, de modo a exigir constante ponderação e concordância prática entre os princípios em aparente colisão.

Viu-se que a legislação sobre CPI é anacrônica e lacunosa, o que gera mais dificuldades na análise da validade jurídica das restrições ao princípio da publicidade. A Lei nº 1.579/52, em seu art. 6º, por exemplo, determina a aplicabilidade das normas do processo penal, quando cabível, às CPIs, o que permitiria aplicar o art. 20 do CPP às CPIs, dispositivo esse que faculta à autoridade

policial assegurar no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade. Todavia, as CPIs não costumam valer-se deste dispositivo para fundamentar o sigilo, dando preferência às normas dos regimentos internos.

No segundo capítulo, foram abordadas, efetivamente, as hipóteses mais comuns de sigilo nas CPIs. Preliminarmente, foram traçadas ideias gerais acerca do princípio da publicidade e sua aplicação às CPI. As hipóteses de sigilo abordadas foram, em primeiro lugar, aquela com fundamento no resguardo da privacidade, honra e imagem do investigado, em segundo lugar aquela decorrente da necessidade de proteção às vítimas e testemunhas ameaçadas, como decorrência da inclusão em programas governamentais de proteção, e por fim, os sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Como visto, a primeira hipótese, nada obstante a sua plausibilidade jurídica, não tem sido a prática das CPIs. Todavia, a discussão teve relevância em função dos inúmeros casos de judicialização do tema perante o STF. Nesses casos submetidos à Suprema Corte, os investigados almejavam, com fulcro no direito à privacidade, à honra e à imagem, terem os seus depoimentos colhidos sem a presença de câmeras filmadoras ou fotográficas, sem a presença de pessoas estranhas à CPI, bem como que lhes fossem assegurados meios para que pudessem adentrar e sair do local onde seriam inquiridas sem serem identificadas. Em um dos casos, o Ministro Relator concedeu a liminar, e submeteu a decisão ao Plenário, que não a referendou. Esses casos permitiram concluir que no conflito entre o direito à imagem, à honra e à privacidade e o direito à informação, sem qualquer elemento concreto que caracterize ofensa aos mencionados direitos de personalidade, prevalece a publicidade.

A segunda hipótese, qual seja, os casos de vítimas e testemunhas ameaçadas, viu-se que os bens jurídicos tutelados com o sigilo, isto é, a vida e a integridade física das pessoas protegidas, mostraram-se preponderantes sobre o princípio da publicidade.

E por fim, no terceiro caso, o dever de resguardar os sigilos bancário, fiscal e telefônico, obtidos pela CPIs no exercício dos poderes que lhes foram

conferidos pela CF/88 também impôs, sem maiores celeumas, caráter sigiloso ao inquérito parlamentar. Convém esclarecer que o direito a tais sigilos, assim como na primeira hipótese, também tem como fundamento a privacidade.

Ainda no segundo capítulo, foram feitas algumas considerações acerca do novo tratamento legal conferido à classificação em grau de sigilo em função da imprescindibilidade à segurança do Estado e da sociedade. Trata-se da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). De acordo com esta lei, uma informação pode ser classificada como sigilosas, nas hipóteses que elenca, nos graus de reservado, secreto e ultrassecreto, cujos prazos máximos de restrição são 5, 15 e 25 anos, respectivamente.

Por fim, no terceiro capítulo, foram discutidos casos concretos paradigmáticos envolvendo o conflito entre publicidade e sigilo nas CPIs no âmbito do Congresso Nacional, justamente com o propósito de mostrar como é permanente a tensão detectada. O primeiro caso diz respeito à oitiva de testemunhas que depuseram com o rosto encoberto na CPI do Narcotráfico da Câmara dos Deputados. Estas testemunhas tinham fortes receios de serem vítimas de “queima de arquivo” em face de um possível vazamento de informações relativas às suas identificações. Estes depoimentos foram colhidos em reuniões reservadas, e as testemunhas apresentaram-se encapuzadas. Os termos de qualificação foram lacrados e carimbados com o carimbo de sigiloso, permanecendo deste modo até o presente momento. Neste caso, a inusitada solução encontrada, mesmo sem expressa previsão legal, permitiu que estas testemunhas fossem encorajadas a denunciar políticos influentes, colaborando efetivamente para os trabalhos da CPI. Curioso notar que neste caso, o sigilo da identificação das testemunhas opôs-se inclusive aos próprios membros da CPI.

O segundo caso concreto envolveu a questão do acesso aos autos sigilosos da CPMI das Operações “Vegas” e “Monte Carlo” pelo advogado do investigado Carlos Augusto Ramos, vulgo “Carlinhos Cachoeira”. A defesa requereu o acesso aos autos com os inquéritos sigilosos das operações que deram nome à CPMI para traçar a melhor estratégia para a oitiva de seu cliente. O acesso foi negado e a questão levada ao STF. A Corte Excelsa, com fulcro no direito de ampla defesa, e em conformidade com o enunciado da Súmula Vinculante nº 14,

suspendeu cautelarmente a oitiva de Carlinhos Cachoeira, o que motivou a CPI a reconsiderar sua decisão e permitir o acesso à documentação sigilosa. Da análise deste caso, foi possível perceber que o sigilo no inquérito parlamentar, tal qual no inquérito policial, não é oponível ao investigado, e que, mesmo tratando-se de documentos já recebidos como sigilosos pela CPI, a eles deve a defesa do investigado ter irrestrito acesso.

O terceiro e último caso analisado envolveu requisição a operadoras de telefonia fixa e móvel, pela CPI das Escutas Telefônicas Clandestinas, de cópia de todos os mandados e ordens judiciais de interceptação telefônica recebidos em 2007. As operadoras, receosas de incorrerem, os seus dirigentes, em crime de violação de segredo de justiça, impetraram mandado de segurança no STF pleiteando liminarmente que fossem desobrigadas de fornecer tais documentos sem que a recusa implicasse em crime de desobediência. A liminar foi concedida e posteriormente referendada pelo Plenário. O Ministro Relator argumentou que as CPIs não possuem o poder de quebrar sigilo imposto pelo Poder Judiciário. Nesse caso, entretanto, entendemos que o STF não agiu com acerto, pois é prática comum as CPIs receberem documentos e processo com sigilo imposto por outros Poderes, inclusive o próprio Judiciário, tornando-se corresponsável por sua manutenção e utilização das informações assim obtidas estritamente para fins relacionados ao Inquérito Parlamentar.

Ao longo do trabalho, restou demonstrado que a principal dificuldade em se estabelecer com segurança os casos em a CPI pode atuar em sigilo consiste na ausência de legislação disciplinando o conflito. Com efeito, as principais controvérsias acabam tendo de ser resolvidas no campo principiológico, em cada caso concreto, valendo-se de interpretações extensivas e analógicas, o que nem sempre resulta da decisão mais acertada do ponto de vista constitucional.

Por fim, não sendo possível a definição de critérios abstratos e *a priori* para a solução dos conflitos entre publicidade e sigilo – já que a casuística é demasiado vasta para tanto –, observou-se que a solução dos casos deverá permanecer de acordo com as peculiaridades do caso concreto e a partir da técnica de ponderação de interesses. Nesse sentido, o estudo lança algumas luzes sobre

esta matéria tão pouco estudada e debatida academicamente trazendo uma pequena contribuição para a solução dos problemas enfrentados pelas CPIs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Guilherme Rodrigues. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites*. Curitiba: Juruá, 2012.

ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BRASIL. Lei 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Brasília, 14 jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm>. Acesso em: 11 out. 2014. 14:00.

BRASIL. Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, 11 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 11 out. 2014. 14:30.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 05 nov. 2014. 20:15.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2014. 09:00.

BRASIL. Lei 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro, 21 mar. 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: 15 out. 2014. 10:00.

BRASIL. Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 16 out. 2014. 22:00.

BRASIL. Lei 10.001, de 04 de setembro de 2000. Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito. Brasília, 05 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10001.htm>. Acesso em: 18 out. 2014. 15:30.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 out. 2014. 13:30.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 21 set. 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/Regimento%20Interno%20ate%20RCD%2054-2014.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014. 16:00.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal. 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegInternoSF_Vol1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014. 17:00.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 24.832/DF, Relator Ministro Cezar Peluso. Publicado no Diário da Justiça de 18.08.2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 25.832/DF, Relator Ministro Celso de Mello. Publicado no Diário da Justiça de 24.02.2006

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Habeas Corpus nº 113.548/DF, Relator Ministro Celso de Mello. Publicado no Diário da Justiça eletrônico de 18.05.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

CARVALHO, Tarciso Aparecido Higino de. *O Sigilo Bancário no Inquérito Parlamentar na Câmara dos Deputados*. 2008. 55 f. Monografia (Especialização)-Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COUTINHO, Maria Laura e LINS, Inês de Bessa. *Comissões parlamentares de inquérito: 1946 a 2002*. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2006.

HEINEN. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Raymundo de. *Delação e Escola: O Caso da Escola de Base*. Revista Espaço Acadêmico, Maringá, v. 5, n. 54, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/054/54lima.htm>>. Acesso em: 28 out. 2014. 22:50.

PEIXINHO, Manoel Messias e GUANABARA, Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. *Comissões Parlamentares de Inquérito e Violações ao Direito Fundamental à Privacidade: O Papel do Estado Democrático de Direito na Garantia dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.