

Revista Judiciária do Paraná

Ano - 07 - Número 3, Curitiba – Paraná, Novembro – 2011

Democracia, Sigilo, Direitos Fundamentais e o Princípio do Inquérito Parlamentar Eficaz

Yuri Carajelescov¹

1. Introdução

As comissões parlamentares de inquérito são órgãos não-permanentes do parlamento, com prazo determinado de duração, criados por decisão deste para inquirirem, mediante poderes extraordinários, sobre fato certo de interesse público relevante, tendo em vista o exercício de uma atividade de fiscalização e controle ou inovação legislativa, ínsita a esse mesmo parlamento².

Esses organismos parlamentares, por força de autorização constitucional, são dotados de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, §3º, CF), o que denota a excepcionalidade de sua existência.

O exercício desses poderes – que são os mesmos poderes de instrução de um juiz, conforme delineados nas leis processuais – permite que as comissões parlamentares de inquérito, atendidos determinados pressupostos, tenham acesso a informações e dados protegidos pelo sigilo fiscal, bancário e telefônico, os quais, somente em situações excepcionais chanceladas pela supremacia do interesse público, podem ser revelados, sob pena de infringência ao direito à intimidade e à reserva da vida privada.

O dever de colaboração em relação aos trabalhos de uma CPI imposto aos demais órgãos do Estado, inclusive ao Poder Judiciário, que decorre do **princípio da investigação parlamentar eficaz**³, autoriza uma comissão parlamentar de inquérito a acessar informações e dados produzidos no âmbito de um procedimento de natureza administrativo-inquisitorial sigiloso (inquérito policial, por exemplo) ou de um contencioso judicial submetido ao segredo de justiça (art. 93, inc. IX, CF). Certo que, uma vez detentora desse repertório de informações secretas na

1 Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Advogado e Procurador da Assembleia Legislativa de São Paulo. Professor da Direito GV/SP.

2 CARAJELES COV, Yuri. *Comissoes Parlamentares de Inquerito a luz da disciplina constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira*. Curitiba: Ed. Juruá, 2007, pág. 68.

3 Este princípio radica no discurso constitucional do §3º do art. 58 da Lei Fundamental, ao prefixar determinados poderes dotados de excepcionalidade a esses organismos parlamentares, com vistas a prover o parlamento de determinadas informações necessárias ao exercício de suas atribuições institucionais. É certo que a aplicação legítima desse princípio em um caso concreto exigirá um juízo de ponderação levando-se em conta outros princípios igualmente prestigiados pela ordem constitucional, (princípio da dignidade humana, princípio do *substantive due process of law*, entre outros).

origem, a comissão parlamentar de inquérito passa a ser responsável pela manutenção do sigilo.

Há, ainda, diligências probatórias levadas a efeito por comissão parlamentar de inquérito que pela sua natureza se afigurariam inúteis e se teriam por frustradas caso publicizadas, o que permite sejam debatidas e adotadas em reuniões secretas, das quais participariam apenas os parlamentares membros do órgão, cujas atas, durante o determinado período de tempo, não poderiam ser livremente acessadas e teriam de ser reunidas em instrumento apartado aos autos do inquérito parlamentar.

De sigilo também se revestem as informações reunidas por comissão parlamentar de inquérito, que, a seu juízo, são aptas a colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inc. XXXIII, CF).

Como agentes do Estado, essas comissões devem atuar, no entanto, segundo o princípio da publicidade⁴, dado que no Estado Democrático o poder deve ser exercido de forma transparente. Nas palavras de BOBBIO, um poder sem máscara, donde o ideal de governo democrático se assenta na premissa do máximo de controle do poder por parte dos cidadãos e não no máximo de controle dos súditos por parte do poder⁵.

Por isso as situações acima enunciadas, em que, ao revés, o segredo é a regra de ouro, sugerem um estado de tensão aparente (ou não) em relação a direitos e garantias fundamentais, como o direito de acesso à informação amealhada e processada pelo Estado, o direito à ampla defesa, ao contraditório, assim também sobre os limites de ação do Poder Judiciário, uma vez convocado a dirimir os conflitos decorrentes dessas zonas de atrito.

O problema se intensifica, na medida em que uma comissão parlamentar de inquérito é, inegavelmente, fruto e instrumento de disputa política, subjacente à relação dialética entre minoria e maioria parlamentar, na qual se busca revelar.

4 NUNO PIÇARRA menciona a existência de dois modelos de inquérito parlamentar baseada na dicotomia secretismo/publicidade, aquele o francês, este o de origem anglo-saxão. No entanto, afirma que esta diferenciação tem um valor meramente histórico, uma vez que atualmente vige uma generalização do modelo que adota o princípio da publicidade como regra e o secretismo como exceção. Para o autor, por meio do prestígio ao princípio da publicidade se garante: 1. maior eficácia do inquérito parlamentar, uma vez que os parlamentares, por razões de uma maior exposição à opinião pública, mais se empenham no desempenho de suas funções (o lado negativo, dizemos nós, é, por evidente, uma indesejável espetacularização da atuação legislativa, que, no limite, pode colocar em xeque direitos fundamentais daqueles que tenham alguma relação com os trabalhos da comissão); 2. maior transparência e assim um maior controle por parte do eleitorado sobre a coerência dos comportamentos dos atores políticos. (PIÇARRA, Nuno. *O inquerito parlamentar e os seus modelos constitucionais*. O caso português. Coimbra: Almedina, 2004, págs. 398-399).

5 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2009, págs. 42-43.

(ou silenciar) sobre fatos e situações que possam comprometer a imagem de certos atores políticos perante o corpo eleitoral. Disso decorre que o revelar ou não determinadas informações pode estar submetido à lógica exclusiva da luta política e não necessariamente ao respeito aos direitos fundamentais e ao interesse público.

2. O direito à informação e as comissões parlamentares de inquérito

Segundo BOBBIO, um dos parâmetros fundamentais diferenciadores do Estado constitucional do Estado absoluto reside no fato de que naquele ambiente o exercício do poder é não-secreto. Disso resulta que o governo (da democracia) é o “governo do poder público em público”, ou seja, se apresenta sob a face de “um poder sem máscara”⁶.

Na democracia, o caráter público da ação estatal é a regra e o segredo a exceção, justificável apenas se limitado no tempo, no caso de informações sigilosas que possam colocar em risco a higidez da sociedade e do Estado, e para resguardar direitos fundamentais albergados explícita ou implicitamente pelo ordenamento constitucional.

Nesse contexto, o direito à informação, corolário da ideia de um Estado democrático, configura um direito público subjetivo titularizado pelos cidadãos ativos ou não no processo político, por meio do qual esta coletividade exerce um controle mediato sobre a atuação de seus representantes, isto porque “somente um cidadão informado está em condições de formar um juízo próprio e cooperar, na forma intentada pela Lei Fundamental, no processo democrático”⁷.

E por outro lado, um dever tributado aos órgãos do Estado de prestar as informações de particular interesse ou do interesse coletivo e geral, cuja essencialidade tem a ver com a proteção das oportunidades e direitos democráticos fundamentais não apenas na qualidade de condição logicamente necessária ao próprio sistema democrático, mas como condição empiricamente necessária para a existência da democracia⁸.

Como ensina MÜLLER, uma democracia que se conforma ao Estado de Direito, tem “o povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado [*zivilisatorische Staatsleistungen*]”⁹, dentre as quais viceja o dever de o Estado prestar informação.

6 BOBBIO, Norberto. *O futuro...* Ob. cit. págs. 98-101.

7 HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da Republica Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, pág. 305.

8 DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2009 (reimpressão), pág. 63.

9 MÜLLER, Friedrich. *Quem e o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 61.

A dimensão coletiva do direito à informação encontra-se expressamente prevista nos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, sendo que no inciso XXXIII do precitado dispositivo constitucional reluz que esse direito é exercitável em face do Estado, cujo dever inafastável, salvo as exceções contempladas pela própria Lei Fundamental, impõe o *deixar* acessar as informações.

A Constituição Federal cuidou de preestabelecer um instrumental apto a garantir a concretização desse direito, na medida em que deixou aberta a possibilidade de responsabilização jurídica da autoridade recalcitrante, não se contentando apenas com a censura política porventura laborada diretamente pelo titular do poder, o Povo, nos processos eleitorais, o que não deixa, entretanto, de ser importante.

Nesse sentido, relevante assinalar a previsão constante do texto constitucional acerca de meios processuais específicos, que se congregam como “garantias das garantias”, por exemplo, o *habeas data* e o mandado de segurança, pelos quais o Estado jurisdicional deverá garantir, no plano da realidade fática, a efetividade do direito à informação.

Disso decorre que as comissões parlamentares de inquérito, enquanto órgãos estatais, em regra, devem manter reuniões abertas ao público em geral e acessíveis aos meios de comunicação de massa, sobretudo os públicos (estatais ou não), do tipo “Rádio e TV Senado”, que se dedicam exclusivamente ao acompanhamento das atividades parlamentares e não se submetem à lógica de mercado, logo não se encontram premidos pelos compromissos comerciais, razão pela qual não se furtam em transmitir na íntegra as ações dessas comissões, o que se afigura fundamental para garantir a plenitude do direito à informação e para evitar ruídos de comunicação com prejuízo à imagem das pessoas ou distorções sobre a realidade fática sob investigação, limitando, com isso - o que é positivo - o *poder de agenda* exercido pela mídia comercial¹⁰, cujos propósitos e interesses nem sempre são coincidentes com o interesse público, quando não escancaram *lobby* a favor de agentes econômicos ou político-partidários¹¹.

10 Para DAHL a verdadeira democracia (democracia poliárquica) exige, entre outros elementos, fontes de informações diversificadas, de sorte que os cidadãos devem ter livre acesso a fontes de informações que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo monopolista, porque sem isso seria impensável a real participação dos cidadãos na vida pública e a sua influência no denomina “planejamento público” (DAHL, Robert A. “Sobre...” Ob. cit. pág. 111).

11 ANTONIO GRAMSCI afirmava que os jornais eram os “modernos partidos da burguesia”. VENÍCIO LIMA considera, na mesma linha, que nos dias atuais a grande imprensa, que nasceu vinculada à política e aos partidos políticos, volta a desempenhar papel marcadamente partidário, fazendo uma espécie de “retorno invertido” às suas origens, no contexto da reação histórica conservadora do final do século XIX. (http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4465, em 29.10.2009, 15h). Esse diagnóstico explica a decisão do Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em clara reação aos ataques sistemáticos recebidos dos “neocon” lá abrigados, de tratar a rede de TV americana “FoxNews” de Rupert Murdoch como partido de oposição, que, segundo o juízo do ocupante da Casa Branca, funciona como apêndice do Partido Republicano.

A ideia motriz que toca à democratização da informação encontra amparo tecnológico nas novas mídias desenvolvidas no âmbito da rede mundial de computadores, as quais oferecem um novo instrumental de comunicação entre representantes e representados, permitindo, *v.g.*, a transmissão “online” das reuniões dessas comissões com grande abrangência, oportunidade que não pode ser malbaratada, de modo que, ao lado das transmissões via TVs e rádios e das publicações nos diários oficiais das gravações das sessões, constituem elas um instrumental apto a realizar o ideal anunciado por BOBBIO de um “governo do poder público em público”.

Não sobeja referir que a regra geral de livre acesso aos documentos produzidos pela comissão parlamentar de inquérito, geralmente encartados em autos de inquérito parlamentar, também é corolário desse direito à informação, que é projeção da própria democracia.

Os documentos (públicos), como abordado por BADIN, são objetos que conferem suporte às informações e, nesta seara, “o objeto da proteção jurídica constitucional é um bem maior, o direito de saber a verdade sobre as coisas de interesse comum, estejam ou não documentadas. Daí porque é preferível entender o direito de acesso a documentos públicos apenas como uma das modalidades de exercício do direito à informação”¹².

É certo que este jogo de direitos e deveres encontra algumas limitações porque a própria democracia não contempla direitos absolutos,^{13,14}. Os limites decorrem da concordância prática, em uma situação concretamente delineada, entre direitos individuais ou entre estes e valores comunitários contemplados pelo

12 BADIN, Luiz Armando. *O direito fundamental a informação e o sigilo por razões de interesse público. Tese de doutoramento*. FADUSP. 2007. São Paulo.

13 Como bem asseverou o E. Ministro CELSO DE MELLO, “Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de **caráter absoluto**, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades **legitimam**, ainda que **excepcionalmente**, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, **desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição**”. Para o E. Ministro: “O **estatuto constitucional das liberdades públicas**, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerando **o substrato ético** que as informa – **permite** que sobre elas **incidam** limitações de ordem jurídica, **destinadas**, de um lado, a proteger a integridade do sistema social e, de outro, a **assegurar** a coexistência harmoniosa das liberdades públicas, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido **em detrimento** da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.” (STF – Pleno, MS nº 23.452-1/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 12.05.00)

14 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, págs. 111-114.

ordenamento jurídico¹⁵.

Se de um lado a regra geral da publicidade dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito deve indicar a realização de reuniões públicas, com ampla cobertura da mídia, por outro, esses eventos não podem se converter em puro espetáculo, como se de um vulgar “*talk show*” se tratasse¹⁶, em que direitos e garantias dos envolvidos nos trabalhos, seja em que condição for (testemunhas ou investigados), sobretudo a presunção de não-culpabilidade, venham a ser marginalizados.

No âmbito das investigações parlamentares, as situações em que o segredo se impõe geram um campo de tensão, aparente ou real, com o direito à informação, titularizado pela comunidade dos atores da democracia, e o dever de publicidade dos atos estatais.

Não obstante, é na generalidade do direito constitucional à informação que radica o pleito de acesso aos autos parlamentares e documentos a eles colacionados, bem como o direito de acompanhar os trabalhos da comissão amplificados pela cobertura das mídias.

3. Casos de limitação legítima ao acesso às investigações conduzidas por comissão parlamentar de inquérito

Em determinadas situações concretamente delineadas a resultante da ponderação entre direitos fundamentais sob tensão e entre estes e bens comunitários ou coletivos constitucionalmente tutelados¹⁷ indicará a (i)legitimidade de não se revelar determinada diligência ou prova produzida no âmbito de um inquérito parlamentar

São pressupostos dessa afirmação, o caráter irradiante e juridicamente vinculante (ou *judiciável*) dos direitos fundamentais e a metodologia da ponderação para a solução dessas colisões¹⁸, que assim são tomadas como colisões de

15 Segundo José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “A doutrina designa, por vezes, as colisões entre direitos como ‘colisões autênticas’ e os conflitos entre direitos e valores comunitários como ‘colisões inautênticas’.” (ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2001, pág. 277.). Para CANOTILHO, a colisão no âmbito dos direitos fundamentais e o conflito entre esses e bens jurídicos constitucionalmente protegidos reduzem-se a modalidades de colisão de direitos fundamentais. (CANOTILHO, JJ. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2001, pág. 1229).

16 FERREIRA, Jorge. *Regime Jurídico dos Inqueritos Parlamentares*. Coimbra: Almedina, 1999, pág.29.

17 Segundo ALEXY, o conceito de colisão de direitos fundamentais assume uma dimensão estrita ou ampla, conforme os direitos ou bens em oposição. A concepção estrita envolve a colisão entre direitos fundamentais. Em um sentido amplo, o confronto entre direitos fundamentais com quaisquer normas ou princípios, que têm como objeto bens coletivos. (ALEXY, Robert. “Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático” in RDA nº 217, jul./set. 1999, pág. 68.)

18 ALEXY, Robert. “Colisão...” Ob cit. pág. 75.

princípios¹⁹.

Em outras palavras, no âmbito de uma investigação parlamentar, casos poderão se apresentar e, não obstante, *o direito de ser informado e o dever de informar*, como visto elementares à democracia, cederão passo ao segredo, sem que isso implique em desconformidade constitucional ou na invalidação de um direito fundamental.

Algumas situações concretas inerentes à prática parlamentar poderão impor legitimamente o sacrifício do acesso à informação e a restrição à publicidade dos atos estatais, seja porque predominantes bens comunitários prestigiados pela Constituição ou em respeito a outros direitos fundamentais.

3.1. Reuniões secretas. O segredo como condição de validade da investigação parlamentar ou como condição para o exercício de direitos fundamentais

Os regimentos internos das casas parlamentares atribuem à comissão parlamentar a faculdade de decidir sobre a realização de reunião secreta deliberativa ou instrutória do inquérito parlamentar (art. 110 do R.I.S.F. e art. 48 do R.I.C.D.).

Essa decisão deve ser fundamentada, como o serão todas as que importarem em restrição a direitos.

É preciso a presença de razão de base constitucional forte para se acolher o hermetismo de uma reunião de comissão parlamentar de inquérito que, em regra, deve ser pública e potencialmente amplificada pelas mídias. A prevalência do princípio da investigação parlamentar eficaz sobre o direito à informação ou, em outras palavras, a preponderância de um bem comunitário sobre um direito fundamental, é admissível em situações excepcionais em que a publicidade coloca em risco o resultado útil da própria atuação estatal materializada no inquérito parlamentar.

Suponha-se que possa ser secreta a deliberação acerca de uma diligência da comissão parlamentar de inquérito, cujo pressuposto seja o inesperado ou o “efeito surpresa”, sem o qual informações relevantes às investigações parlamentares poderiam ser inutilizadas. Da mesma forma a oitiva de pessoas de uma mesma organização criminosa em público, em que umas pudessem ter acesso aos depoimentos das outras, frustrando a possibilidade de se explorar contradições²⁰ e de se obter

19 Para uma crítica da ponderação como exercício de pura discricionariedade e o “livre cometimento de ativismos”, o que não se defende neste estudo, ver STRECK, Lenio Luiz. *O que é isto – decido conforme minha consciência?* 2ª edição rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, pág. 50 e seguintes.

20 SERRANO, Pedro Estevam. “O circo nas CPIs” in http://cartamaior.uol.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna_id=2292, consultado em 10.04.2007, às 12h40.

um retrato mais próximo possível da verdade real perseguida pela investigação parlamentar.

Reuniões secretas de comissão parlamentar de inquérito ainda se justificam sob o prisma constitucional quando visam a preservar direitos fundamentais de terceiros ou de pessoas convocadas para depor. É inquestionável a legitimidade de se realizar reunião secreta para a oitiva de pessoa, *v.g.*, acolhida pelo programa nacional de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas (Lei federal nº 9.807/99).

Aliás, em casos desse jaez, o segredo se impõe obrigatoriamente à comissão e constitui uma escusa legítima do convocado, que poderá legitimamente não atender ao chamamento da comissão, caso não obtenha garantias de que o evento não será publicizado.

Nessa hipótese, a colisão estrita de direitos fundamentais²¹ resolve-se pela prevalência dos direitos fundamentais à incolumidade (art. 144, CF) e à vida (art. 5º, *caput*, CF) do convocado frente ao direito fundamental de ser informado, titularizado por cada indivíduo enquanto membro ativo ou não da comunidade política.

Essa situação permite também o seu desdobramento em uma colisão em sentido amplo de direitos fundamentais²², na medida em que o direito à incolumidade e o direito à vida das pessoas confrontam outro bem constitucionalmente tutelado, referenciado ao dever de publicidade da ação estatal, imanente ao princípio democrático.

Como consequência lógica dessa prática excepcional, os debates, pareceres e quaisquer outros documentos produzidos nesse ambiente de resguardo deverão ser de caráter secreto, inacessíveis a terceiros por um determinado período de tempo a ser definido pela própria comissão parlamentar, segundo os parâmetros legais.

O mesmo ocorre no caso de documentos ou informações reunidas pelo órgão parlamentar que coloquem em risco a segurança da sociedade e do Estado, que, mediante decisão fundamentada do plenário da CPI, não serão (legitimamente) acessíveis a terceiros²³, configurando a hipótese excepcional delineada no §2º do art. 23 da Lei federal nº 8.159/91.

21 ALEXY, Robert. "Colisão..." Ob cit pág. 68.

22 ALEXY, Robert. "Colisão..." Ob cit pág. 68.

23 O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo prevê: "Todos têm direito a receber informações de seu interesse particular contidas em documentos ou arquivos de Comissão Parlamentar de Inquérito, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível para assegurar o resultado dos trabalhos e investigações, à segurança da sociedade e do Estado, bem como (...)" (art. 34-B, §10, RIALESP - XIV Consolidação, 2011, grifos). É certo que essa hipótese deverá ser cautelosamente observada diante de situações concretas bem definidas para que não se constitua em pretexto para se negar ao público em geral, e a pessoas determinadas no particular, o direito à informação.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o Regimento Interno prevê que a ata de uma reunião secreta, acompanhada de pareceres e emendas que foram discutidos e votados, bem como dos votos apresentados em separado, depois de fechados em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado pelo Presidente, pelo Secretário e demais membros presentes, será enviada ao Arquivo da Câmara com indicação do prazo pelo qual ficará indisponível para consulta (§6º, art. 48, R.I.C.D.), que não poderá ser superior aos definidos nos §§ 2º e 3º do artigo 23 da Lei federal nº 8.159/91.

O Senado Federal tem regra regimental similar, que, entretanto, não faz menção explícita ao prazo de restrição de publicidade (art. §3º, art. 116, R.I.S.F.), elemento que se afigura imprescindível para a sua validade constitucional, já que o segredo não pode ser eterno e se justifica enquanto persistir a causa legitimadora de sua decretação. O princípio democrático exige, a par da lacuna regimental, que a própria comissão fixe um prazo razoável durante o qual esses documentos, pareceres e transcrições estejam inacessíveis ao público, limitado ao previsto nos §§ 2º e 3º do artigo 23 da Lei federal nº 8.159/91.

Nem mesmo o relatório final, que é um documento mediante o qual a comissão expõe o seu retrato político do objeto investigado, inclusive podendo encaminhar e propor soluções, poderá revelar a identidade, o teor integral, os debates ou demais documentos referentes às pessoas que depuseram se disso decorrer um risco real à incolumidade e à vida, e também à segurança da sociedade e do Estado.

O segredo, portanto, poderá ser constitucionalmente justificável se objetivar a preservação da higidez da própria investigação, se constituir em elemento de preservação de direitos fundamentais e se for relevante para o resguardo da sociedade e do Estado, podendo ceder, no último caso, antes do prazo definido pela própria CPI, uma vez solicitado o documento ou a informação sigilosa pelo Poder Judiciário, que poderá determinar a sua exibição em caráter reservado, quando indispensável a medida à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte²⁴.

3.2. Acesso a dados protegidos e o direito à intimidade

É corolário do princípio da investigação parlamentar eficaz o poder atribuído às comissões parlamentares de inquérito de acessar dados submetidos ao sigilo, malgrado a proteção constitucional do direito à intimidade. O primado do princípio da investigação parlamentar eficaz radica no discurso constitucional do §3º do art.

²⁴ Art. 24 da Lei federal nº 8.159/91.

58 da Constituição Federal, que atribui poderes excepcionais às comissões parlamentares de inquérito, com vistas a prover o parlamento de determinadas informações necessárias ao exercício de suas atribuições institucionais.

Essas faculdades excepcionais, decorrentes da expressão “poderes próprios das autoridades judiciais” verbalizada pela norma constitucional, permitem que esses organismos legislativos conheçam informações sobre pessoas físicas e jurídicas acobertadas pelo sigilo fiscal, bancário e telefônico²⁵, enquanto projeção do direito à intimidade.

A *disclosure* conduzida por comissão parlamentar de inquérito se legitima pela presença cumulativa dos seguintes requisitos:

1. relação de pertinência temática entre a quebra do sigilo e o objeto da investigação parlamentar;

2. fundamentação da medida, mediante a exposição justificadora dos motivos da medida extrema, por aplicação extensiva do disposto no artigo 93, inciso IX, CF;

3. delimitação temporal do objeto da medida, uma vez que os dados solicitados devem ser contemporâneos ou guardar pertinência com o tempo dos fatos sob investigação;

4. respeito ao princípio da colegialidade, pelo qual a providência dependerá da aquiescência da maioria simples dos membros da comissão (art. 47, CF); e

5. obediência ao princípio da proporcionalidade, que se decompõe em três subprincípios, ou princípios parciais, a saber: o princípio da idoneidade do meio empregado para o alcance do resultado; o princípio da necessidade ou da menor ingerência, segundo o qual deve ser privilegiado pela ação estatal sempre o meio menos invasivo a direitos e garantias fundamentais; e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, assim compreendido por ALEXY: “Quanto mais intensiva é uma intervenção em um direito fundamental tanto mais graves devem ser as razões que a justificam”²⁶;

6. demonstração individualizada do preenchimento dos requisitos anteriores, sendo vedadas as “quebras em bloco” de sigilo;

Como esse conjunto de dados obtidos pelas comissões parlamentares de inquérito revela aspectos da intimidade das pessoas deve merecer, por princípio, tratamento diferenciado em relação a outras informações reunidas pela comissão, que não agredem esse domínio. Esses dados, que não são *a priori* de conhecimento

²⁵ Esse é o sentido da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pelo menos desde o julgamento do HC nº 71.039-RJ, Rel. Min. PAULO BROSSARD, j. em 07.04.1994, que se deu à luz da CF/1988.

²⁶ ALEXY, Robert. “Colisão...” Ob cit pág. 78.

público, devem ser disponibilizados somente aos membros da comissão e no que importar para desvelar o objeto das investigações, descartando-se o que lhe for inútil.

Levar tais informações ao conhecimento público, mesmo que no documento final dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito, sem a existência de uma justa causa legitimadora, amparada no princípio da proporcionalidade, no interesse público e no respeito à preservação de valores comunitários, importa na prática de crime de violação de sigilo funcional capitulado no artigo 325 do Código Penal, uma vez que aquele que recebe informação sob sigilo tem o dever de mantê-la nessa condição, passando a ser o seu guardião²⁷. Dada a gravidade da ação, a colocar em xeque direitos e garantias fundamentais, se cometida por parlamentar, não se lhe aproveitará a garantia da imunidade material prevista no “caput” do artigo 53 da Constituição Federal.

Como exceção, a reserva não se impõe à própria pessoa que teve os seus dados sigilosos alcançados pela investigação parlamentar, de modo que esta diretamente, ou por intermédio de advogado, tem o direito de se inteirar, mediante livre acesso aos autos, sobre as informações recolhidas a seu respeito²⁸. Disso decorre que o artigo 7º, inciso XIII, da Lei federal nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) deve merecer uma interpretação *conforme* para incluir em seu programa normativo o direito de o advogado, desde que devidamente representado, ter acesso às informações sigilosas que digam respeito exclusivamente ao seu constituinte.

3.3. Acesso de informações sob sigilo de justiça

Uma investigação parlamentar tem como objetivo fundamental dotar o órgão congressional de informações que permitam o adequado exercício de suas atribuições constitucionais de legislar, fiscalizar e controlar. Ao fim desse processo, uma comissão parlamentar de inquérito, em princípio, estará apta a apontar responsabilidades políticas e não jurídicas, entendidas como a faculdade de o Estado, valendo-se do monopólio do uso legítimo da força, impor limitações a direitos fundamentais, como a liberdade e a propriedade, tarefa assinada precipuamente ao Poder Judiciário.

²⁷Nesse sentido, STF, Tribunal Pleno, MS nº 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 12.05.2000, pág. 20.

²⁸ Em sentido contrário, na decisão monocrática proferida no HC nº 98.667-6-DF (j. 14.04.2009), o Min. MARCO AURÉLIO entendeu que o acesso da “parte envolvida” nas investigações parlamentares aos elementos já integrados ao processo em curso na comissão parlamentar deve ser amplo. Segundo o Ministro, a parte tem o direito de acessar **todas** as provas já produzidas pela referida Comissão, tese em relação a qual não compactuamos pelas razões já expostas.

Dada a diferença de finalidade entre as investigações ou atuações estatais, e considerando que um mesmo fato social é multifacetado e repercute em diversos campos da vida pública, é possível, e bastante comum, situações que, concomitantes, dão ensejo a uma investigação parlamentar e a atuação do Estado jurisdicional.

É o que o Tribunal Constitucional de Portugal, na esteira da doutrina autóctone, denomina “inquéritos paralelos”²⁹. No plano ideal essas investigações ou atuações estatais não se sobrepõem e se legitimam sob o aspecto jurídico-constitucional pela desigualdade de escopos ou de finalidades.

A pluralidade de atuações mais do que sugere o intercâmbio de informações entre as diferentes esferas de atuação estatal, para impor, em homenagem ao princípio da eficiência e da racionalização do uso dos recursos públicos, um **dever de colaboração**, que se mostra mais transcendente em se tratando da relação entre uma comissão parlamentar de inquérito, constitucionalmente dotada dos mesmos poderes de instrução processual do Judiciário, e esse mesmo Poder.

Em decorrência disso, o Poder Judiciário não pode, em princípio, se negar a prestar informações que constem de autos de processos judiciais quando solicitadas por uma comissão parlamentar de inquérito.

O problema desponta, no entanto, quando uma comissão parlamentar de inquérito solicita informações que estão vertidas em autos de processos judiciais em andamento que tramitam sob sigilo de justiça, cuja disciplina é matéria de reserva legal, mas cujo fundamento radica na Constituição Federal³⁰.

O plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em caso muito

29 Portugal. Tribunal Constitucional. Acórdão nº 195/94, Conselheiro FERNANDO ALVES CORREIA.

30 O sigilo de justiça tem caráter excepcional em relação ao princípio da publicidade e instrumental em relação ao direito à intimidade do interessado no sigilo. O artigo 5º, inciso LX, da CF, prevê que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Apesar disso, a partir da EC 45/2004, que conferiu nova redação ao art. 93, inc. IX, da CF, a garantia de preservação da intimidade decalcada pelo sigilo processual passou a ser condicionada ao “interesse público à informação”. De certo o constituinte derivado de 2004, vislumbrando a colisão entre o direito à intimidade e o direito à informação, tratou de impor ao legislador ordinário que conformasse a limitação à regra geral expressa na primeira parte da disposição constitucional concernente ao princípio da publicidade (“todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos...”) tendo como parâmetro intransponível a prevalência do interesse público à informação frente ao direito à intimidade, que somente seria prestigiado na medida em que não implicasse em sacrifício ao legítimo direito comunitário à informação. Ocorre que essa limitação ao direito fundamental à intimidade, do qual o segredo de justiça é instrumento de preservação, agora condicionada à atuação do legislador que deverá antes preservar o “interesse público à informação”, introduziu um desequilíbrio na equação delineada soberanamente pelo constituinte originário (art. 5º, inciso LX, CF), que toca ao estatuto dos direitos e garantias fundamentais, a enumerar, entre outros, interdições à ação estatal em prol da preservação dos domínios individuais. Por isso, o constituinte derivado, nesse ponto em que conferiu novel redação ao inciso IX, do artigo 93, da CF, incorreu em inconstitucionalidade porque desbordou o limite material de emenda à Constituição Federal previsto no artigo 60, §4º, inciso IV.

peculiar, entendeu que 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.*”³¹.

O precedente foi firmado em mandado de segurança impetrado por empresas operadoras de telefonia fixa e móvel contra determinação que lhes foi endereçada por Deputado Federal, presidente de CPI criada para investigar “Escutas Telefônicas Clandestinas”, para que fornecessem informações cobertas por sigilo judicial, que diziam respeito ao conteúdo de todos os mandados judiciais de interceptação telefônica, cumpridos no ano de 2007. Segundo as impetrantes, o acolhimento da ordem expedida pelo parlamentar impunha o sacrifício do segredo de justiça, que recaía sobre os mandados judiciais e processos em que os mesmos foram emitidos, e por consequência, a exposição indevida da intimidade das pessoas, esta tutelada pela regra excepcional do sigilo de justiça.

Com vistas a fixar uma concordância prática entre os poderes de investigação parlamentar previstos na CF e o direito à reserva da vida privada também de estofo constitucional, o eminente Ministro Cezar Peluso, ao aditar o seu voto vencedor, tratou de balizar os limites da concessão da medida cautelar no “writ”, excepcionando certas informações solicitadas pela CPI e que deveriam ser prestadas pelas empresas de telefonia, que diziam respeito, por exemplo, a relação de cidades em que se situavam os terminais objeto das ordens de interceptação, à duração total de cada interceptação, etc. Entendeu o Ministro que a prestação dessas informações não teria o efeito prático de violar o sigilo judicial decretado em cada caso.

Parece evidente que uma comissão parlamentar não pode levantar o sigilo imposto por ordem judicial a um processo ou a um determinado conjunto de provas, o que evidentemente afrontaria a cláusula de reserva de jurisdição, nem expor indevidamente a vida privada das pessoas.

Algo bem distinto é se cravar que as informações constantes de procedimento judicial sigiloso não podem ser compartilhadas pelo Poder Judiciário com uma CPI, quando legitimamente solicitadas, isto é, segundo os mesmos parâmetros exigidos para o acesso a dados sigilosos (pertinência temática, fundamentação, delimitação temporal, obediência ao princípio da reserva de plenário, respeito ao princípio da proporcionalidade e individualização). Máxime nas hipóteses em que esses órgãos parlamentares, dotados que foram de poderes de investigação próprios

31 STF – Pleno – MS nº 27.483-REF-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, j. 14.08.2008.

das autoridades judiciais (§3º, art. 58, CF), estão autorizados, por suas forças e sem depender da intervenção do Poder Judiciário, a acessar informações, v.g., inerentes ao sigilo de dados telefônicos³². Ora bem, quem pode o mais – acessar diretamente esses dados -, haverá de poder o menos – compartilhá-los mesmo se autuados em processo judicial ou inquéritos policiais submetidos ao sigilo.

Igualmente inadmissível é reconhecer-se que uma comissão parlamentar de inquérito não está constitucionalmente habilitada a acessar determinadas provas, que a seu exclusivo juízo são relevantes para o curso de suas investigações, porque as mesmas já teriam sido fornecidas por quem de direito (companhias telefônicas, Receita Federal ou Banco Central) por força do cumprimento de determinação judicial e eventualmente já se encontrariam carreadas aos autos de um processo sob sigilo.

Nesse contexto, a decretação de sigilo judicial de autos importaria em uma interdição à atuação da CPI ou na própria suspensão dos poderes de investigação outorgados pela Constituição Federal a esses órgãos congressuais. A rigor, esse raciocínio deslocaria o eixo do inquérito parlamentar do órgão congressual para o Judiciário, na medida em que a este, por meio da decretação de sigilo de autos, restaria autorizado a definir *a priori* os limites da recolha de provas para formação da convicção política, roteirizando, segundo parâmetros estranhos à vida parlamentar, via reflexa, o curso dessas apurações, o que não encontra amparo no discurso constitucional, especialmente na ideia de preservação dos direitos das minorias parlamentares, bem como de independência e harmonia entre os Poderes.

Como a Constituição não prescreve uma gradação axiológica entre o inquérito parlamentar e o processo judicial, assinando-lhes apenas finalidades distintas, a decretação de sigilo judicial não pode empalidecer o princípio do inquérito parlamentar eficaz (e com ele o direito das minorias representadas no parlamento), de modo que tais informações ou provas sob sigilo não passam, em decorrência de sua decretação pelo Judiciário, a ser inalcançáveis ao crivo do juízo político levado a efeito por uma comissão parlamentar de inquérito.

A recíproca é verdadeira. Solicitados pelo Judiciário determinados documentos ou provas declarados sigilosos por uma CPI, esta não poderá legitimamente se escusar de fornecê-los, restando claro, no entanto, que tanto em um como em outro caso, quem recebe documentos sigilosos passa a ser portador e responsável pelo sigilo que sobre eles recai, não podendo divulgá-lo, a menos que, no caso concreto, justificadamente, prepondere outro princípio comunitário ou direito fundamental.

32 STF – Pleno – MS nº 24.817-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 03.02.2005.

Hipótese excepcional radica no caso das interceptações de comunicações telefônicas autorizadas por ordem judicial, que se submetem ao sigilo judicial (art. 8º, Lei federal nº 9.296/96). O envio de gravações ou de degravações frutos dessas interceptações deve ser recusado pelo Judiciário quando solicitado por uma CPI, isto por força, não propriamente do sigilo imposto por lei à prova, mas pelo aspecto finalístico dessa providência delineado na Constituição Federal, que somente autorizou a adoção de medida invasiva e sacrificante ao direito fundamental à intimidade se em risco bens juridicamente tutelados pela lei penal. Como não compete à CPI a apuração de responsabilidades jurídico-criminais, não lhe assiste o direito de acessar, nem mesmo indiretamente, essa realidade descortinada pela ação da jurisdição penal.

4. Direito ao contraditório e à ampla defesa e o acesso a informações sigilosas

Remanesce a questão se o direito de obter acesso a determinadas informações, ainda que decretadas sob sigilo por uma CPI, não residiria no direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa. Dito de outro modo, a *quaestio iuris* impõe investigar se esses princípios têm validade no âmbito de uma investigação parlamentar, especialmente diante do conteúdo da súmula vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal.

O escopo fundamental de uma comissão parlamentar de inquérito reside na recolha de informações que permitam firmar um diagnóstico de uma dada situação fática de relevância política, econômica ou social, a merecer correção pela atuação legislativa, administrativa ou jurisdicional do Estado.

Essas informações, que decorrem do exame de documentos, dados, testemunhos, isto é, da realidade de fato vertida em linguagem própria para os autos de uma investigação parlamentar, têm *prima facie* como destinatária a própria comissão parlamentar de inquérito, sujeito da decisão política materializada no documento final a ser por ela produzido.

Disso sobressai o caráter **unilateral** da investigação parlamentar. Em princípio, as informações levantadas se destinam única e exclusivamente à formação do juízo parlamentar, não se lhe aplicando o **princípio da comunhão da prova**³³.

33 Na exata concepção do princípio definida por José Carlos BARBOSA MOREIRA "(...) se a prova for feita, pouco importa a sua origem. (...) A prova do fato não aumenta nem diminui de valor segundo haja sido trazida por aquele a quem cabia o ônus, ou pelo adversário. A isso se chama o 'princípio da comunhão da prova': a prova, depois de feita, é comum, não pertence a quem a faz, pertence ao processo; pouco importa a sua fonte, pouco importa a sua proveniência." (Cf. MOREIRA, José Carlos Barbosa. "O Juiz e a Prova" *in Revista de Processo*, nº 35, Ano IX, Abril/junho de 1984, p. 178-184). No mesmo diapasão, refere MIRABETE que: "A prova, levado ao processo, pode ser utilizada por qualquer dos sujeitos dele: juiz ou partes. É o princípio da comunhão dos meios

O problema se impõe quando a investigação parlamentar se depara com ações ou omissões aptas a, em tese, incriminar determinadas pessoas, que poderão ser nominalmente apontadas no próprio relatório final como responsáveis por determinadas situações que agridem a ordem jurídica.

É evidente que a comissão parlamentar de inquérito, que não é órgão dotado de função jurisdicional, não imputará *manu militari* responsabilidades jurídicas a essas pessoas, cabendo-lhe somente apresentar as suas conclusões ao Ministério Público, que é o titular da ação penal (§3º, *in fine*, art. 58, CF), ou a outros órgãos competentes para a promoção das demais medidas de recomposição da ordem jurídica violada (Lei federal nº 10.001/2001).

Disso emerge a seguinte questão: a unilateralidade da investigação parlamentar não estará a colocar em risco o princípio da dignidade humana, na medida em que torna inviável o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, ambos abrangidos pela Lei Fundamental do país?

A resposta é negativa.

Primeiro porque, para além de se ter o parlamento como destinatário da prova, a ativação dessa ordem de princípios tornaria inviável o inquérito parlamentar, inquisitorial por natureza e impermeável a debates extracongressuais, ou converteria esse instrumento parlamentar em um tribunal *ad hoc*, constituído após e especialmente para apurar determinados acontecimentos, ou seja, o **fato** qualificado como **determinado** pelo §3º do art. 58 da Constituição Federal. Em nenhuma das hipóteses se realizaria o discurso constitucional que, por um lado, consagra o princípio da investigação parlamentar eficaz, e, por outro, inadmite tribunais de exceção ou, como imperativo de princípio, que órgãos não dotados de função jurisdicional exerçam atribuições típicas dos tribunais (princípio da reserva de jurisdição).

Depois porque, ao se recusar a aplicação imediata e direta ao inquérito desses cânones constitucionais, não se nega peremptoriamente um plexo de direitos e garantias àqueles cujas condutas omissivas ou comissivas são submetidas ao crivo de uma investigação parlamentar. Como no inquérito policial, a essas pessoas restam preservados, *v.g.*, o direito ao silêncio como projeção do direito a não autoincriminação, o direito de ser assistido por advogado, de ter, em princípio, livre acesso aos autos parlamentares diretamente ou por advogado constituído na defesa de seus interesses, de assistir presencialmente ou não às reuniões da comissão,

de prova.” (MIRABETE, Julio Fabbrini. *Código de Processo interpretado: referencias doutrinarias, indicacoes legais, resenha jurisprudencial*. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1997, pág. 237). Inaplicável o princípio da comunhão das provas, segundo as definições apresentadas, aos inquéritos parlamentares, ainda que a prova reunida por CPI possa vir a ser aproveitada por outros órgãos, inclusive o Ministério Público.

de somente ter o seu sigilo fiscal, telefônico e bancário vulnerado se presentes os requisitos legitimadores da medida, de ser intimado a prestar esclarecimentos que digam respeito apenas ao objeto da investigação parlamentar, tudo porque, como afirma o Ministro GILMAR MENDES:

“(...) a boa aplicação dessas garantias configura elemento essencial da realização do princípio da dignidade humana na ordem jurídica. Como amplamente reconhecido o princípio da dignidade da pessoa humana impede que o homem seja convertido em objeto dos processos estatais (Cf. MAUNZ-DÜRIG. *Grundgesetz Kommentar*. Band I. München:

Verlag C.H. Beck, 1990, II 18)³⁴.

Máxime porque, na hipótese de as provas reunidas por comissão parlamentar de inquérito subsidiarem contenciosos judiciais (§3º, *in fine*, art. 58, CF), aqueles que foram de alguma forma admoestados pela comissão parlamentar de inquérito sem poderem contraditá-la, dado que, como visto, isso inviabilizaria a própria investigação parlamentar e desvirtuaria seus propósitos constitucionais, poderão, agora, nesse novo ambiente, sobre as provas anteriormente reunidas, dizer e arrestar, segundo os largos parâmetros subjacentes à cláusula do princípio do devido processo legal, a se concluir que, tratando-se de inquérito parlamentar, a aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa é **diferida** para outro momento da ação estatal, que poderá decorrer formal e logicamente das investigações congressuais³⁵.

Nesse contexto, aceder, aquele que se encontra jungido a uma investigação parlamentar, a determinadas informações submetidas ao segredo juridicamente tutelado não encontra amparo no direito ao contraditório e à ampla defesa.

Mas a *quaestio iuris* acerca da aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa no âmbito das comissões parlamentares de inquérito aparentemente ressurgem com a edição pelo Supremo Tribunal Federal da súmula vinculante nº 14, assim vazada:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

34 Voto proferido na PSV nº 1/DF, j. 2.02.2009.

35 Lei federal nº 10.001/2000, que 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.

Fora de disputa que o enunciado revela uma preocupação seminal da Suprema Corte³⁶ com a garantia, mediante a adoção de espécie jurídica dotada da mesma força geral e vinculante de uma lei declarada constitucional pela via concentrada³⁷, da aplicação de princípio constitucional que vinha sendo seguidamente amesquinhado por algumas autoridades do Estado, na medida em que negavam o acesso aos advogados (defensores privados ou públicos) aos autos de procedimentos não-judiciais investigatórios, sob o argumento de que neles se abrigavam provas sigilosas³⁸. Ocorre, no entanto, que o verbete não tem aplicação no âmbito das comissões parlamentares de inquérito, conquanto estas se assemelhem, no que tange ao seu padrão inquisitorial, a um “procedimento investigatório”. São razões de ordem formal e material que conduzem a essa conclusão.

Sob o aspecto formal, a súmula vinculante nº 14 não opera efeitos sobre esses órgãos parlamentares uma vez que, em devoção ao sistema dos *checks and balances*, a atividade típica do parlamento – como é a desempenhada pelas comissões parlamentares de inquérito – não se submete ao caráter vinculante dos enunciados emitidos pelos STF. Basta que se examine o texto constitucional para se aportar a essa conclusão:

Art. 103-A – Os Supremo Tribunal Federal, poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

À luz da Constituição Federal, somente a função jurisdicional dos demais

36 Como pode se notar de seu conteúdo mesmo e dos debates que ensejaram a sua gênese. STF – Plenário - PSV nº 1-6-DF, Rel. Min. MENEZES DIREITO, DJ 27.03.2009.

37 Embora não seja objetivo deste estudo analisar a dimensão jurídico-formal das súmulas vinculantes no contexto do ordenamento jurídico, vale registrar que se a favor das leis, como de todo e qualquer ato emanado do poder público, milita a presunção relativa de constitucionalidade, em prol das leis declaradas constitucionais pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade e das súmulas vinculantes, que nesse sentido forte são mais do que as leis, milita a presunção absoluta de constitucionalidade, uma vez que nenhum outro órgão do Poder Judiciário (aqui excetuado o próprio STF) ou da administração pública direta ou indireta dos três entes de governo pode negar-lhes aplicação sob a pecha de eventual desconformidade com o molde constitucional.

38 Esta súmula vinculante foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 103-A, caput e § 2º e art. 2º, caput e art. 3º da Lei 11.417/2006). Ver ainda, MOTA PINTO, Henrique & ROSILHO, André Janjácomo. “A súmula vinculante 14 e o sigilo na jurisprudência constitucional brasileira” in http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=15, consultado em 29.09.2009, às 15h.

órgãos do Poder Judiciário, excetuado o próprio STF, e a atividade administrativa estatal estarão atadas aos enunciados das súmulas vinculantes, e não as atividades fins ou típicas dos Poderes Legislativo e Executivo.

Da mesma forma que o parlamento, mediante o devido processo legislativo, poderá reinserir no sistema lei julgada inconstitucional pela via do controle concentrado de constitucionalidade ou objeto de súmula vinculante, decalcando a não submissão da atividade legislativa parlamentar à atuação do Supremo Tribunal Federal, não estará vinculado, na sua face investigatória ou de controle, exercida por comissão parlamentar de inquérito, na medida em que esta também é instrumento de atuação tipicamente congressional³⁹.

Sob o prisma da materialidade do enunciado, denuncia a sua inaplicabilidade às comissões parlamentares de inquérito o fato de visar preponderantemente ao resguardo do direito de defesa, em relação ao qual são imunes esses organismos parlamentares.

Por outro lado, a súmula vinculante nº 14 se dirige aos procedimentos investigatórios realizados por órgão com competência de polícia judiciária, desses não tratam as comissões parlamentares de inquérito, que, tampouco, podem ser confundidos – ao menos no plano ideal do Direito – com órgãos policiais.

Ao que é importante para este estudo, é possível concluir que o direito de acesso a informações em geral e eventualmente as de caráter sigiloso produzidas no âmbito de uma investigação parlamentar não radica no direito ao contraditório e à ampla defesa, mas no direito à informação e no dever de informar.

5. Conclusão

No plano do regime democrático, a regra deve ser a publicidade dos atos estatais.

Comissões parlamentares de inquérito, que são órgãos do Estado e se constituem em importante instrumento de controle político da maioria parlamentar e do governo pela minoria, decalcando, nesse sentido e em si mesmo, o ideal democrático que se desdobra no respeito e no não isolamento dos grupos minoritários e na interdição à tirania da maioria, devem atuar de forma permeável e transparente em relação ao Povo, o titular do poder em uma democracia.

Este, o Povo, tem o direito de ser informado de maneira mais ampla e

³⁹ Importa registrar que, no HC nº 986.667-6-DF impetrado perante o STF, o impetrante fundamentou o pedido da tutela de acesso a determinados documentos reunidos pela “CPI das escutas telefônicas” na súmula vinculante nº 14, no entanto, a decisão que deferiu a liminar sequer tangenciou esse tema. (STF, HC nº 986.667-6-DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. 15.04.2009).

completa possível e por diversificados canais de comunicação sobre a atuação de seus representantes, acerca dos fatos políticos e administrativos por eles averiguados, das propostas de correções de rumos eventualmente apresentadas e de como se alinham as forças políticas de situação ou oposição diante de determinadas circunstâncias conjunturais ou não.

Há situações, no entanto, marcadas pela nota da excepcionalidade, que autorizam o sigilo, que se impõe também a esses órgãos estatais congressuais, particularmente quando em risco a própria validade da atuação da comissão parlamentar de inquérito, a segurança da comunidade política ou direitos e garantias inalienáveis do Homem, porque, como ensina o professor BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *“os humanos têm todos o mesmo valor, e são o valor mais alto”*⁴⁰.

40 SANTOS, Boaventura de Sousa. “Cartas às esquerdas” in <http://anncol-brasil.blogspot.com/>, consultado em 28.08.2011, às 13h.