

Ministro mantém sob sigilo inquéritos de investigados

O presidente em exercício do Supremo Tribunal Federal, ministro Gilmar Mendes, manteve sob sigilo os inquéritos dos 57 investigados na Operação Sanguessuga. Ele negou o pedido de reconsideração feito pelo presidente da CPMI das Sanguessugas, deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ). No entanto, o nome dos investigados pode, sim, ser divulgado.

O ministro determinou que o exame das cópias dos inquéritos obtidas fique restrito apenas à comissão. Pela decisão, a CPMI deverá adotar medidas rigorosas para que o conteúdo dos documentos não seja indevidamente divulgado. O acesso aos autos deve se restringir somente aos documentos cujas diligências já foram concluídas pela Polícia Federal.

“Tais medidas são imprescindíveis para se assegurar a eficácia das investigações criminais que no momento estão sendo realizadas com o escopo de elucidar os fatos objeto da denominada Operação Sanguessuga”, disse Gilmar Mendes.

O ministro afirmou “que o sigilo que reveste a tramitação dos inquéritos não pode ser absoluto, devendo ser estabelecido na medida necessária, de acordo com as circunstâncias específicas de cada investigação, onde os indiciados, os fatos apurados e a conjuntura social são variantes determinantes da sigilação necessária”.

INQUÉRITO 2.314-1 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

AUTOR(A/S)(ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL **DESPACHO:** O Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI das “Ambulâncias”, criada com a finalidade de apurar as denúncias envolvendo a denominada “Operação Sanguessuga”, solicita, por meio do Ofício nº 095/06, a revogação do sigilo dos documentos em poder da comissão, tendo em vista a freqüente divulgação ocorrida através dos meios de comunicação.

Os referidos documentos constituem cópias dos autos dos Inquéritos nºs 2.314/DF, 2.315/DF, 2.316/DF, 2.317/DF, 2.318/DF, 2.319/DF, 2.320/DF, 2.321/DF, 2.322/DF, 2.323/DF, 2.324/DF, 2.325/DF, 2.326/DF, 2.327/DF e 2.328/DF, instaurados, a pedido do Procurador-Geral da República, com o objetivo de apurar a participação de parlamentares nos fatos objeto da denominada “Operação Sanguessuga” – que tramitam em segredo de justiça neste Supremo Tribunal Federal, todos sob minha relatoria –, cujo acesso foi autorizado ao Presidente da CPMI das Ambulâncias, por meio de despacho cujo teor transcrevo a seguir, *verbis*:

“Na Petição no 84.406/2006 (Ofício no 012/06), o Presidente da “Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das Ambulâncias” (“CPMI das Ambulâncias”), Deputado Federal Antônio Carlos Biscaia, pleiteia, *verbis*:

“Na qualidade de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pelo Requerimento n.º 245,

de 2004, com a finalidade de apurar as denúncias envolvendo a ‘Operação Sanguessuga’, realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a saúde, e em conformidade com o artigo 58 da Constituição Federal e 148 do Regimento Interno do Senado Federal combinado com o artigo 2º da Lei 1.579/52, solicito a Vossa Excelência, cópia dos requerimentos de instauração de inquérito e processos contra parlamentares deferidos ou não por essa Egrégia Corte, com relação à denominada ‘Operação Sanguessuga’.

Por oportuno, informo que haverá manutenção de sigilo sobre os documentos e dados fornecidos.”

A partir da interpretação do art. 58, § 3º, da Constituição, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é pacífica ao admitir, inclusive, a possibilidade de decretação de quebra de sigilo promovida por comissões parlamentares de inquérito.

Nesses casos, exige-se, entretanto, que a referida decretação apresente fundamentação idônea, ainda que sucinta, nos termos do art. 93, IX, da CF.

Ademais, é necessário que a fundamentação de eventual quebra de sigilo seja compatível com o objeto que tenha ensejado a instauração da Comissão Parlamentar em questão (Cf., entre outros: MS no 23.669/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17.04.2000; MS no 24.750/DF, DJ de 02.02.2004, e MS no 24.751/DF, DJ de 02.02.2004, ambos de minha relatoria).

Em princípio, em que pese o caráter sigiloso da tramitação destes autos, observo relação de pertinência entre os motivos que ensejaram a instauração da “CPMI das Ambulâncias” e as investigações policiais na denominada “Operação Sanguessuga”.

Nestes termos, não obstante os Inquéritos nos 2.314/DF, 2.315/DF, 2.316/DF, 2.317/DF, 2.318/DF, 2.319/DF, 2.320/DF, 2.321/DF, 2.322/DF, 2.323/DF, 2.324/DF, 2.325/DF, 2.326/DF, 2.327/DF e 2.328/DF tramitarem sob sigilo de justiça, **autorizo a entrega de cópias dos respectivos autos ao Presidente da “Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das Ambulâncias”, o Deputado Federal Antônio Carlos Biscaia.**

No entanto, esclareço que, de acordo com jurisprudência firmada nesta Corte Suprema (Cf., nesse sentido, o HC nº 87.827/RJ, Primeira Turma, julgado em 25.04.2006, DJ de 23.06.2006), o acesso aos autos, em circunstâncias similares às condições ora em apreço, deve se restringir tão-somente aos documentos cujas diligências foram concluídas.

Contudo, embora este Tribunal reconheça a possibilidade de acesso a dados e documentos relativos a inquéritos sigilosos nessa estrita hipótese referida, a **“CPMI das Ambulâncias” está igualmente adstrita ao dever de sigilo quanto às informações obtidas.** Nesse particular, é válido mencionar o seguinte trecho de decisão monocrática, de lavra do Min. Celso de Mello, proferida em sede de medida cautelar no MS no 25.617-DF, DJ de 03.11.2005, verbis:

“Cabe advertir, no entanto, como já proclamou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob a égide da vigente Constituição, a propósito do inquérito policial (que também é conduzido de maneira unilateral, tal como ocorre com a investigação parlamentar), que a unilateralidade desse procedimento

investigatório não confere ao Estado o poder de agir arbitrariamente em relação ao indiciado e às testemunhas, negando-lhes, abusivamente, determinados direitos e certas garantias – como a prerrogativa contra a autoincriminação – que derivam do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais: ‘INQUÉRITO POLICIAL – UNILATERALIDADE – A SITUAÇÃO JURÍDICA DO INDICIADO. – O inquérito policial, que constitui instrumento de investigação penal, qualifica-se como procedimento administrativo destinado a subsidiar a atuação persecutória do Ministério Público, que é – enquanto dominus litis – o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária. A unilateralidade das investigações preparatórias da ação penal não autoriza a Polícia Judiciária a desrespeitar as garantias jurídicas que assistem ao indiciado, que não mais pode ser considerado mero objeto de investigações. O indiciado é sujeito de direitos e dispõe de garantias, legais e constitucionais, cuja inobservância, pelos agentes do Estado, além de eventualmente induzi-lhes a responsabilidade penal por abuso de poder, pode gerar a absoluta desvalia das provas ilicitamente obtidas no curso da investigação policial.’ (RTJ 168/896, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Torna-se evidente, portanto, que a unilateralidade da investigação parlamentar – à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial – não tem o condão de abolir os direitos, de derogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos. É por essa razão que, embora amplos, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito não são ilimitados nem absolutos, porque essencialmente subordinados, quanto ao seu exercício, à necessária observância das restrições definidas em sede constitucional ou em âmbito legal, consoante proclamam inúmeros precedentes firmados pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal.” (Medida Cautelar no MS no 25.617-DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 03.11.2005)

Diante do exposto, com o objetivo de conferir efetividade à função institucional atribuída às Comissões Parlamentares de Inquérito em nosso ordenamento constitucional (CF, art. 58, § 3o), defiro o pedido formulado e **determino que o exame das cópias obtidas fique restrito apenas à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a qual deverá adotar rígidas providências para que seu conteúdo não seja indevidamente divulgado.**

Comunique-se, com urgência.

Cumpra-se. Junte-se, oportunamente, a Petição no 84.406/2006 aos autos do Inquérito no 2.314/DF.

Ademais, determino a juntada de cópia da referida petição, assim como de cópia desta decisão nos autos dos Inquéritos nos 2.315/DF, 2.316/DF, 2.317/DF, 2.318/DF, 2.319/DF, 2.320/DF, 2.321/DF, 2.322/DF, 2.323/DF, 2.324/DF, 2.325/DF, 2.326/DF, 2.327/DF e 2.328/DF. Brasília, 29 de junho de 2006. Ministro Gilmar Mendes. Relator.”

Como se pode aferir, a autorização conferida ao presidente da comissão parlamentar para ter acesso às cópias dos autos dos referidos inquéritos está condicionada à observância de dois requisitos: a) o acesso aos autos deve se restringir aos documentos cujas diligências já foram devidamente concluídas pela autoridade policial; b) o exame das cópias obtidas deve ficar restrito à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a qual deverá adotar rígidas providências para que seu conteúdo não seja indevidamente divulgado. Tais medidas são imprescindíveis para se assegurar a eficácia das investigações criminais que

no momento estão sendo realizadas com o escopo de elucidar os fatos objeto da denominada “Operação Sanguessuga”. Destarte, todo inquérito deve ser revestido do sigilo necessário à efetiva apuração dos fatos objeto da investigação criminal. Por isso, prescreve o Código de Processo Penal, em seu art. 20, que a autoridade deve assegurar, no inquérito, “o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”. Nesse sentido, a doutrina tem esclarecido que “sendo o inquérito um conjunto de diligências visando a apurar o fato infringente da norma penal e da respectiva autoria, parece óbvio deva ser cercado do sigilo necessário, sob pena de se tornar uma burla”. Assim, pode-se afirmar, seguindo tal entendimento, que “não se concebe investigação sem sigilação”¹[1]. É preciso esclarecer, por outro lado, que o sigilo que reveste a tramitação dos inquéritos não pode ser absoluto, devendo ser estabelecido na medida necessária, de acordo com as circunstâncias específicas de cada

No Estado Democrático de Direito, a publicidade é a regra; o sigilo, a exceção, que apenas se faz presente, como impõe a própria Constituição, quando seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII) e quando não prejudique o interesse público à informação (art. 93, IX). Assim, por meio de cláusula normativa aberta e conceito jurídico indeterminado, o Código de Processo Penal atribui à autoridade judiciária poderes discricionários para definir, em cada caso, qual a medida do sigilo necessário à elucidação dos fatos ou exigido pelo interesse da sociedade (art. 20). Deve a autoridade fazer o sopeso das razões em prol do segredo das investigações, por um lado, e da sua publicidade, por outro. Trata-se, enfim, de um exercício de ponderação condicionado pela conformação dos fatos determinantes do caso concreto. A cada caso será aplicada uma medida diferenciada do que seja o sigilo necessário à eficiência das investigações. E, nesse sentido, a mutação das circunstâncias fáticas poderá justificar tanto a ampliação como a restrição, total ou parcial, do sigilo inicialmente decretado, sempre tendo em vista a efetividade das investigações criminais, assim como o interesse social. Quanto aos inquéritos que investigam os fatos objeto da denominada “Operação Sanguessuga”, esclareço que, atendendo a pedido do Procurador-Geral da República, determinei sua tramitação em segredo de justiça, tendo em vista o próprio conteúdo dos documentos acostados aos autos, consistentes em transcrições de escutas telefônicas e outros documentos cujo teor deve ser resguardado de terceiros, com o intuito de assegurar o resultado das investigações. Ressalto, no entanto, que o sigilo que reveste os referidos inquéritos abrange apenas o conteúdo dos documentos pertencentes aos autos, e tem o objetivo de assegurar a eficácia das investigações, como garantia do interesse da sociedade em ver os fatos supostamente delituosos devidamente esclarecidos. Portanto, o dever imposto à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI das “Ambulâncias” restringe-se ao resguardo do conteúdo dos documentos, não devendo representar qualquer empecilho aos trabalhos investigatórios reputados necessários pela própria comissão para o alcance de suas finalidades institucionais. A comissão não está impedida, por exemplo, de realizar convocações de parlamentares por ela investigados para prestar depoimentos ou de utilizar os dados obtidos dos documentos sigilosos para eventuais questionamentos, observações, comentários, perguntas e acareações. Assim, se é certo, por um lado, que as CPI’s devem zelar pela confidencialidade dos documentos aos quais teve acesso – seja através do trabalho de cooperação e troca institucional de informações com os demais Poderes, seja pela quebra dos sigilos bancário e fiscal dos investigados – , por outro lado também devem ser assegurados às comissões os poderes que lhes foram constitucionalmente atribuídos para utilizar os dados obtidos como instrumento de realização de seus trabalhos investigatórios, os quais muitas vezes exigem a divulgação, ainda que relativa, de seu conteúdo sigiloso, como ocorre normalmente com a elaboração dos relatórios parciais e conclusivos das investigações legislativas, assim como em comunicações ao Ministério Público ou a outros órgãos do

Poder Público.

Esse tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à questão, bem ilustrado em trechos de decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, *verbis*: “*Não se desconhece que a Comissão Parlamentar de Inquérito, embora dispondo de competência constitucional para ordenar a quebra de sigilo de 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.*”

Ocorre, no entanto, que essa vedação somente inibirá a CPI nos casos em que inexistir justa causa que autorize a divulgação, por esse órgão de investigação legislativa, dos dados informativos a que teve legítimo acesso. Foi por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, deixou assentado, no tema em questão, que a preservação da confidencialidade dos registros sigilosos poderá deixar de subsistir, se e quando houver justa causa que legitime, embora excepcionalmente, o ato de disclosure, tal como sucede naquelas hipóteses em que a revelação dos documentos reservados constitua uma imposição fundada em relevante motivo de interesse público: ‘— Havendo justa causa — e achando-se configurada 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.’ (RTJ 173/805- 810, 809, Rel. Min. Celso de Mello).”

(MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 16-12-05, DJ de 1º-2-06)

As Comissões Parlamentares de Inquérito, cujos poderes investigatórios estão delimitados pela Constituição, em seu art. 58, § 3º, e pela legislação em vigor (Lei nº 1.579/1952, Lei nº 10.001/2000 e Regimentos da Câmara dos Deputados, arts. 35 a 37, e do Senado Federal, arts. 145 a 153) devem ser sempre dotadas dos meios instrumentais necessários ao natural exercício de suas atribuições, como a colheita de depoimentos de qualquer autoridade, a oitiva de indiciados, inquirição de testemunhas, notificações para comparecimento, requisição de documentos, quebras de sigilo bancário e fiscal, realização de sindicâncias e diligências, etc. Cabe apenas à própria comissão, respeitados os parâmetros legais e constitucionais, julgar quais são os meios necessários ao desempenho eficaz de suas atividades investigatórias, e como devem ser eles manejados para o fiel cumprimento de suas finalidades institucionais.

A ordem constitucional assegura às comissões parlamentares de inquérito um âmbito de autonomia investigatória em relação à esfera de investigação policial e, por isso, podem ser distintos os indiciados no inquérito parlamentar e no inquérito policial, mesmo que estes visem a apurar fatos conexos. A própria natureza peculiar de cada tipo de investigação – a primeira realizada no âmbito político das casas

parlamentares; a segunda, pela polícia judiciária – acentua a separação que deve existir entre ambas as esferas de investigação. Portanto, as comissões parlamentares de inquérito, quando instauradas para apuração de fatos que já são objeto de inquérito policial, possuem poderes para, no âmbito de sua autonomia inquisitorial, investigar pessoas, assim como requisitar diligências, que não constam como objeto das investigações na esfera judicial e policial. Quanto aos seus próprios investigados e diligências realizadas autonomamente, cabe à comissão parlamentar, em atenção ao disposto no art. 20 do Código de Processo Penal (aplicável por força do art. 6º da Lei nº 1.579/1959), definir a medida do sigilo necessário à elucidação dos fatos ou exigido pelo interesse da sociedade. Nesse sentido, é possível concluir que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI das “Ambulâncias” está incumbida do dever jurídico-constitucional de preservar o sigilo dos documentos cujas cópias foram retiradas dos inquéritos que tramitam neste Supremo Tribunal Federal, o que não a impede de realizar convocações de seus próprios investigados para prestar depoimento. Ante o exposto, mantenho o sigilo quanto ao conteúdo dos documentos acostados aos autos dos inquéritos destinados à investigação dos fatos objeto da denominada “Operação Sanguessuga”, que tramitam neste Supremo Tribunal Federal, esclarecendo, porém, que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI das “Ambulâncias” possui plenos poderes, delimitados pela Constituição e pela legislação em vigor, para fazer convocações de seus próprios investigados para prestar depoimento. No âmbito de sua autonomia investigatória, cabe à própria CPMI julgar a necessidade de manter em sigilo ou não os nomes de seus próprios investigados.

Comunique-se, com urgência.

Junte-se, oportunamente, cópia deste despacho aos autos dos Inquéritos nos 2.315/DF, 2.316/DF, 2.317/DF, 2.318/DF, 2.319/DF, 2.320/DF, 2.321/DF, 2.322/DF, 2.323/DF, 2.324/DF, 2.325/DF, 2.326/DF, 2.327/DF, 2.328/DF, 2.337/DF, 2.338/DF, 2.339/DF, 2.340/DF, 2.341/DF, 2.342/DF, 2.343/DF, 2.344/DF, 2.345/DF, 2.346/DF, 2.347/DF, 2.348/DF, 2.349/DF, 2.350/DF, 2.351/DF, 2.352/DF, 2.353/DF, 2.354/DF, 2.355/DF, 2.356/DF, 2.357/DF, 2.358/DF, 2.359/DF, 2.360/DF, 2.361/DF, 2.362/DF, 2.363/DF, 2.364/DF, 2.365/DF, 2.366/DF, 2.367/DF, 2.368/DF, 2.369/DF, 2.370/DF, 2.371/DF, 2.372/DF, 2.373/DF, 2.374/DF, 2.375/DF, 2.376/DF, 2.377/DF e 2.378/DF. Brasília, 18 de julho de 2006.

Ministro Gilmar Mendes

Vice-Presidente (RISTF, art. 37, I c/c art. 13, VIII)

Date Created

18/07/2006