

DIREITO PROCESSUAL

Garantia da Publicidade: Aplicação nos diversos tipos de inquéritos

André Nunes, Layla Matos e Pedro Campos¹

Sumário: I. Introdução; II. A Garantia da Publicidade; III. Os 4 pontos do inquérito policial: uma análise do texto legal; IV. Inquérito Civil Público; V. Comissões Parlamentares de Inquérito; VI. Conclusão; VII. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo pretende, em linhas gerais, analisar os diferentes tipos de inquéritos e sua aplicação diferenciada no âmbito penal, civil e nas Comissões Parlamentares de inquérito. Tomando por base o inquérito penal e sua tradicional característica inquisitiva, buscamos estudar a aplicação do Princípio Constitucional da Publicidade no referido instituto, que serviu de inspiração para os demais institutos processuais abordados.

Abstract: This article seeks to broadly address the different types of investigations and their application under different criminal, civil and parliamentary inquiry committees. Based on the criminal investigation and its traditional feature inquisitive, we study the application of the constitutional principle of publicity in that institute, which served as inspiration for other institutes addressed procedural.

I – Introdução.

O presente artigo busca mostrar ao leitor o tema da garantia da publicidade, de grande relevância na seara jurídica e constitucional pós-88, quando inserido na temática processual do inquérito, avaliando sua relação com um procedimento tradicionalmente conhecido como da ciência processual penal.

Faremos uma abordagem, tendo como pedra fundamental o inquérito policial, do qual sairá a inspiração para a criação dos outros institutos, inovadores ou não, do nosso sistema jurídico pátrio. Tendo como base as características já exaustivamente estudadas no que diz respeito ao inquérito policial, confrontaremos essas mesmas características com os

¹ Bacharelados em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Monitores das disciplinas de Teoria Geral do Processo e Novas Tendências de Processo Civil. E-mail: andrelgvnunes@hotmail.com, layla_freitas@hotmail.com e pedro.uff@hotmail.com

demais institutos processuais abordados e como a respectiva garantia constitucional é analisada nesses procedimentos.

II – A garantia da publicidade.

O princípio da publicidade constitui uma garantia do indivíduo em face do Estado para que este torne público seus atos, levando-os ao conhecimento de todos. Serve ao indivíduo para cientificá-lo dos atos praticados pelo poder público, possibilitando, assim, a participação no procedimento e o controle da atuação estatal. Afinal, o mínimo necessário para se aferir a legitimidade de determinada manifestação inicia-se pela ciência da mesma pelas partes.

De acordo com os ensinamentos de Gilmar Ferreira Mendes (2009, p.547):

As garantias da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal apenas são eficazes se o processo pode desenvolver-se sob o controle das partes e da opinião pública.

Nesse sentido, Ferrajoli (2002, p.492) afirma que a publicidade é uma “*garantia de segundo grau ou garantia das garantias*”. Isso se dá, pois a garantia da publicidade atua viabilizando o exercício de outras garantias. São garantias que se apresentam como “instrumentos pelos quais se assegura o controle sobre a efetividade das garantias expressas pelos demais princípios constitucionais” (ALMADA, Roberto José Ferreira de. 2006).

De grande importância no ordenamento jurídico contemporâneo, a publicidade dos atos praticados pela administração nem sempre foi outorgada para a sociedade. Com a Revolução Francesa houve intensa reação contra juízos secretos e pelo sistema inquisitivo, despido de garantias suficientes para legitimar as decisões pela população. As audiências eram secretas, os juízes tinham poderes exacerbados e o indivíduo pouco podia fazer para exercer seu direito no processo de forma determinante.

O princípio da publicidade recebe tratamento em diversas normas do ordenamento jurídico. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo X², garante a

² “Artigo X - Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.”

publicidade popular dos juízos. No Brasil, a publicidade recebeu tratamento constitucional, dispondo a Constituição Federal da seguinte forma:

Art. 5º, LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

(...)

Art. 93, IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Além dos artigos transcritos acima, o ordenamento jurídico pátrio consagra a publicidade no capítulo da Constituição Federal referente à Administração Pública³, e na legislação infraconstitucional⁴.

No plano jurídico-formal o princípio da publicidade aponta para a necessidade de que todos os atos administrativos estejam expostos ao público, que se pratiquem à luz do dia, até porque os agentes estatais não atuam para satisfação de interesses pessoais, nem sequer da própria Administração, que, sabidamente, é apenas um conjunto de pessoas, órgãos, entidades e funções, uma estrutura, enfim, a serviço do interesse público, que, este sim, está acima de quaisquer pessoas. Prepostos da sociedade, que os mantém e legitima no exercício das suas funções, devem os agentes públicos estar permanentemente abertos à inspeção social, o que só se materializa com a publicação/publicidade dos seus atos. (MENDES, Gilmar Ferreira e outros. 2009, p.547)

“O princípio da publicidade do processo constitui uma preciosa garantia do indivíduo no tocante ao exercício da jurisdição.” (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. 2007, p.75). De fato, não podemos vislumbrar um eficaz exercício do direito ao contraditório sem que as partes tenham ciência do objeto do processo.

³ Artigo 37, § 1º - § 1º - 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.

⁴ Como exemplo, o Código de Processo Civil, Art. 155. Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos: I - em que o exigir o interesse público; II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. (Redação dada pela Lei nº 6.515, de 26.12.1977) Parágrafo único. O direito de consultar os autos e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores. O terceiro, que demonstrar interesse jurídico, pode requerer ao juiz certidão do dispositivo da sentença, bem como de inventário e partilha resultante do desquite.

Podemos observar nos artigos citados que o princípio da publicidade pode sofrer restrições. No art. 5º da CRFB, a depender do objeto do processo, a publicidade sofre mitigação. O direito à intimidade ou o interesse público pode ensejar que o processo seja realizado sem a devida publicidade, excluindo a população da ciência de processo.

Tal restrição, no entanto, tem suas características. Não poderá a restrição se dar de forma absoluta, pois os partícipes do processo devem ser cientificados, até mesmo para que possam se manifestar e apresentar os argumentos que lhes colocarão em situação jurídica favorável. Assim, deve a publicidade restrita, especial ou interna manter-se inalterada.

A publicidade possui dois destinatários: I- publicidade restrita, especial ou interna (às partes); II- publicidade plena, popular, externa (à sociedade).

A primeira espécie da publicidade, a interna, dirige-se aos sujeitos do processo integrantes do pólo ativo e passivo, possibilitando o pleno conhecimento dos atos processuais. Serve como uma garantia ao direito do contraditório, pois, ao dar conhecimento dos atos praticados, permite o exercício do direito de defesa. Sendo assim, a publicidade interna não poderá sofrer restrições, o que significaria subtração da oportunidade de participação efetiva nas fases do processo.

Por outro lado, a publicidade externa alcança os membros da sociedade que não se situam num dos pólos do processo. Dirige-se à população em geral, funcionando como um meio de controle social das decisões judiciais. A faceta externa da publicidade processual condiz com o Estado Democrático de Direito, em que a atividade judicial justa nada tem a esconder, permitindo o controle da atividade processual por qualquer integrante da sociedade, mesmo sem integrar o processo.

A Constituição Federal também se refere às exceções a publicidade. O art. 5º, XXXIII, da CRFB, determina que “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.”⁵

⁵ Artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

Um exemplo dessa restrição encontra-se no Código de Processo Penal. No procedimento acusatório, não há dúvida de que a publicidade prevalece, porém, na fase inquisitória, não podemos fazer a mesma afirmação. O art. 20 do Código de Processo Penal⁶ prevê a possibilidade do sigilo na fase do inquérito.

Sobre essa possibilidade, recorreremos outra vez às lições de Gilmar Ferreira Mendes (2009), *in verbis*:

(...) 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).

A possibilidade de sigilo no inquérito policial fundamenta-se por suas características. “O inquérito policial tem natureza administrativa. São seus caracteres: ser escrito (art. 9º do CPP), sigiloso (art. 20 do CPP) e inquisitivo, já que nele não há contraditório”(TOURINHO FILHO, Fernando da Costa.2009, p.69).

Por não se tratar de atividade jurisdicional o inquérito é despedido das garantias próprias daquele procedimento. A natureza administrativa e a inquisitorialidade, típica dessa fase preliminar, confere ao inquérito características próprias e igualmente legítimas. Afinal, o sigilo para evitar possível alteração de provas ou ações dos indiciados com o objetivo de frustrar a elucidação efetiva dos fatos não nos parece atentatória ao direito à publicidade.

Outra espécie de inquérito é o inquérito civil público. Previsto na Lei 7.347 de 1985, o inquérito civil público é o procedimento administrativo que serve para instruir a inicial de uma ação civil pública. Tal procedimento será presidido pelo órgão ministerial que estiver atuando no caso.

Vejamos o dispositivo legal:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações,

⁶ Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Em relação à publicidade, o §2º do artigo 8º aduz que haverá sigilo somente nos casos em que a lei impuser. Dessa forma, a regra para o inquérito civil público é que ele seja realizado com a devida publicidade, sendo exceção o seu sigilo. Entendemos somente ser possível o sigilo nos casos legalmente previstos, sendo esses casos (repetição de palavras: “casos”) os permitidos pela Constituição Federal:⁷ *defesa da intimidade ou interesse social*.

A terceira espécie de inquérito está previsto na Constituição Federal para as Comissões Parlamentares de Inquérito. O artigo 58, § 3º da Constituição Federal assim dispõe:

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.

(...)

§ 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.

O procedimento da CPI está regulamentado nas leis 1.579/52 e 10.001/00, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Penal.⁸ Sendo assim, como as referidas leis não tratam da publicidade, aplica-se a regra contida no art. 20 do Código de Processo Penal.

Partimos agora para análise de cada espécie de inquérito.

III – Os 4 pontos do inquérito policial: uma análise do texto legal.

⁷ Art. 5º, LX, CRFB – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

⁸ Art. 6º da Lei 1.579/52

Oriundo de um período no qual vivíamos sobre a égide de uma ditadura (Estado Novo), nossa legislação penal teve como uma de suas características a manutenção do inquérito policial. Pelas razões explicitadas em suas exposições de motivos, a principal causa do continuísmo foi à dificuldade de instauração de um juízo de instrução tendo em vista a análise da realidade brasileira e a grande extensão do território nacional, tanto nas comarcas do interior quanto nos grandes centros urbanos. O inquérito por conseguinte, seria uma garantia contra os apressados e errôneos juízos.

O objetivo do inquérito é dar um suporte probatório mínimo à denúncia ou a queixa para a propositura da ação penal. Nesse ponto, é bom fazer questão de ressaltar a importância de tal procedimento, levando-se em conta a necessidade de se apurar, por determinadas técnicas de investigação, a ocorrência do delito. Não há que se falar em acusados, contraditório ou ampla defesa, porque estamos diante de um mero procedimento administrativo, realizado pela polícia judiciária, sendo motivo de reforço para a referida informação, acrescentar a possibilidade de dispensa do inquérito por parte do Ministério Público, se dispuser de provas que o habilitem a propor a ação penal.

Entretanto, apesar da simplicidade do procedimento, muitas vezes ao estudar o tema, sentimos dificuldade para absorver o conteúdo básico do inquérito policial. Fazendo uma análise sobre o que o nosso código diz a respeito, é possível dividir o tema em 4 pontos, que facilitam o entendimento do leitor.

O primeiro ponto trata do início do inquérito, o “porquê de sua existência”. Como se sabe, o que motiva a abertura de tal procedimento é a ocorrência de um fato típico. Tal acontecimento impulsionará a autoridade policial a investigar acerca do que ocorreu. Todavia, o modo pelo qual se tem início a ação investigativa será de acordo com a ação penal correspondente ao crime.

Nos crimes de ação penal pública, o inquérito será iniciado de ofício pela autoridade policial, o que não impede que cada pessoa que tiver conhecimento de infração penal comunique o fato à autoridade. Entretanto, falaremos sobre isso mais adiante. Através de um requerimento, inquérito será aberto nos crimes de ação penal pública incondicionada, como assim diz o parágrafo 4º do CPP. No parágrafo seguinte abrange o fato de que na ação penal privada, necessitamos de um requerimento de quem tenha qualidade para intentá-lo a fim de dar início ao inquérito. Outra questão também relevante, diz respeito ao fato a abertura por

requisição tanto da autoridade judiciária quanto do órgão do Ministério Público, encaixando nessas hipóteses os crimes de ação pública incondicionada.

Assim explicado, já se pode ter uma noção de como o inquérito será iniciado. Recapitulando: ocorre a infração; a autoridade policial toma ciência do fato (ciência que dependerá do tipo de ação penal relativa ao crime).

Passaremos agora para o segundo ponto, o qual será denominado de “o que será feito”.

Num primeiro momento, torna-se necessária à leitura de três artigos do CPP (arts. 6º, 7º e 21). Os dois últimos abrangerão separadamente duas possibilidades pelo qual autoridade policial poderá levantar provas para a ação penal: a reprodução simulada (se o indiciado assim permitir) e incomunicabilidade. O grande leque de opções para desenvolvimento do inquérito policial está solidificado no artigo 6º. Tal dispositivo dá a noção ao estudante de direito do que será feito pela polícia judiciária. Consiste basicamente em colher provas, fazer acareações, ouvir testemunhas, o indiciado, o ofendido, proceder a exames papiloscópicos e de corpo de delito, dentre outros. Nesse ponto, é possível fazer uma correlação do inquérito com os filmes americanos, no que concerne ao recolhimento dos lastros probatórios, dando uma noção maior do que será feito pela autoridade.

Tomadas as respectivas medidas e tendo em mão todo o material colhido, chegou à hora de saber: qual o objetivo do inquérito? Tal indagação nos levará ao desenvolvimento do terceiro ponto.

Lendo-se os seguintes artigos:

Art. 9º: Todas as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso rubricada pela autoridade.

Art. 10 (...) § 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará autos ao juiz competente

Art. 10 (...) § 2º “No relatório poderá a autoridade indicar testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas.”

Art. 11. “Os instrumentos do crime, bem como os objetos que interessarem à prova, acompanharão os autos do inquérito.

Art. 12. O inquérito policial acompanhará a denúncia ou queixa, sempre que servir de base a uma ou outra.

Analisando o texto da lei, podemos concluir que o objetivo do inquérito é fazer um relatório com todas as informações obtidas durante as investigações, para que o Ministério Público (ação pública) ou o particular (ação privada) possam intentar a ação penal. Em síntese, recordamos que ocorreu um delito, iniciou-se a investigação, houve os procedimentos do artigo 6º, e todas as informações serão passadas para o papel, para desta forma termos a ação penal. Nada mais do que um procedimento clássico do nosso sistema jurídico, as informações obtidas são reduzidas a termo.

Agora o leitor desse artigo já sabe o desenvolvimento do inquérito policial. Estudando mais a fundo, aluno deverá analisar as posições da doutrina, e as decisões dos tribunais, a fim de dar uma sustentação ao conhecimento através de outros pensamentos, e mais do que nunca também pensar. O objetivo deste trabalho está sendo mostrar a essência do procedimento, sua espinhal dorsal, e isto tenho certeza, o leitor não mais esquecerá.

Finalizando, vamos analisar o quarto ponto da divisão, que pode ser chamado de “informações extras”. Trata-se das questões que foram colocadas pelo legislador e que merecem um estudo em separado. Como ficou evidente, as três primeiras partes tiveram por intuito sistematizar o inquérito, fazer como que o mesmo seja compreendido em etapas: começo, meio e fim. As questões que serão analisadas a seguir nos ajudarão a compreender as características deste procedimento.

Art. 5º (...) § 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

Esse artigo levanta um questionamento interessante. O que seria verificar a procedência das informações? Tecnicamente seria saber se as informações apresentadas são verossímeis a ponto de possibilitar a abertura. Entretanto, tem-se visto a cultura de transformar as VPIs em uma espécie de pré-inquérito, redundando em uma investigação para saber se precisa investigar.

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

Explicação clássica do tempo que o inquérito deve durar. Para o aluno que estuda o artigo, é simples a constatação de que o tempo de 10 e 30 dias vai de encontro a situação de

preso ou solto do indiciado, respectivamente. O início do tempo do inquérito começa a contar após o despacho que deferir a abertura do procedimento. Esse prazo pode ser alterado dependendo da lei que o rege. Na Justiça Federal é de 15 dias (art.66 de Lei Nº 5010 de 30/05/1966), no caso da lei de entorpecente, o prazo estando o indiciado preso é de 30 dias, e de 90 dias estando solto (art.51 Lei 11343 de 23/08/2006). Esse tema ainda apresenta outras variedades visto que o indiciado pode ser preso no transcorrer do inquérito, dentre as demais possibilidades que não de vir. Mais uma vez é ligado o alerta para a necessidade de pesquisar tanto as decisões dos tribunais quanto as posições doutrinárias.

Concluindo, serão discutidas agora as últimas informações relevantes para a compreensão do tema. Além de discussões polêmicas sobre o sigilo do procedimento e a incomunicabilidade do acusado (questões que merecem um estudo à parte), ressaltado ainda a possibilidade de o inquérito ser devolvido e arquivado. O código alega que tal devolução pode partir por iniciativa da autoridade policial (fato de difícil elucidação (art 10 § 3º)) e também pelo órgão do Ministério Público (diligências imprescindíveis para o oferecimento da denúncia (art. 16)). O arquivamento do inquérito não pode ser feito pela autoridade policial, visto que estamos falando apenas de um procedimento administrativo. Conforme menciona Fernando da Costa Tourinho Filho (2009, p.285): “Não pode a autoridade policial apreciar os autos do inquérito e sobre ele emitir um juízo de valor”. A função da autoridade policial é, portanto, apenas enviar os autos ao juízo competente, não cabendo mandar arquivá-los.

O presente artigo faz um balanço do inquérito policial, buscando mostrar todo o sistema do mesmo de uma forma em que fique evidente um panorama geral do estudo, fixando a ordem cronológica deste, avaliando a forma com que se começa, até o seu objetivo final, que na ordem do estudo da disciplina de Direito Processual Penal, trata-se da ação penal. Entretanto, ainda no tema do inquérito, inúmeros questionamentos podem ser feitos, inúmeras possibilidades. Cada tópico, principalmente os abordados no quarto ponto, “informações extras”, apresentam uma variedade enorme de informações, podendo inclusive ultrapassar os limites do processo penal, levando a discussão até mesmo ao direito constitucional (caso da incomunicabilidade do preso).

IV – Inquérito Civil Público.

Nesse tópico, em que falaremos sobre o inquérito civil público, teceremos comentários acerca do princípio constitucional da publicidade e de como ele deve incidir sobre esse novo procedimento criado com a Lei da Ação Civil Pública.

Faz-se necessário, entretanto, uma breve introdução em relação à Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 24/07/1985) que tem como o objetivo a defesa dos interesses coletivos e difusos.

A atenção aos interesses coletivos se intensificou no século XX, devido à intensa transformação cultural, fazendo a população mundial chegar a níveis inimagináveis de globalização e produção industrial, intelectual e econômica. Com os avanços tecnológicos e científicos que proporcionaram o crescimento populacional e também aumentaram a expectativa de vida em países desenvolvidos e em desenvolvimento, também geraram um aumento nas controvérsias sociais.

Na mesma proporção, aumentaram as questões ligadas ao interesse público, obrigando-nos a pensar soluções eficazes e também céleres para questões que clamam por proteção jurídica que até então inexistia. Fez-se necessária a modificação do comportamento social e jurídico, para se dar o devido enfoque aos chamados “fenômenos sociais ou fenômenos de massas”.

Questões como o meio ambiente, a saúde pública, a proteção ao idoso, a criança e ao adolescente, a proteção ao portador de necessidades especiais, ao consumidor, aos hipossuficientes, proteção ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico e turístico, bem como diversas outras que, por serem inalienáveis e indisponíveis, pertencem ao conjunto social, ou seja, a toda coletividade. Dessa forma, os prejuízos à esses interesses coletivos são cada vez mais perceptíveis, não podendo ser ignorados por trazerem um imenso dano à harmonia social (SILVA, Paulo Marcio da. 2000, p.19).

A transformação do comportamento jurídico foi gradual e lenta, devido às arraigadas tradições jurídicas ligadas ao direito romano, que se revela intensamente individualista. O direito brasileiro era assentado sobre o direito privado, voltado principalmente para a proteção da propriedade particular.

De fato, essa tradição nos atrasou e nos impediu por muito tempo de acompanhar as inovações no campo dos conflitos que envolviam os direitos coletivos e difusos, bem como de

produzir legislação processual inovadora. Segundo o jurista Cândido Rangel Dinamarco (1996, p.278), isso se traduz em um “estreitamento da via de acesso à Justiça”, e foi herdada dos países da Europa Continental e latino americanos. Paradoxalmente, esses países já haviam se libertado dos antigos paradigmas processualísticos no que ele chama de “onda renovatória”. Desse modo, esses países com antiga tradição de legitimação individual, passaram a promover um alargamento da legitimidade ativa, desenvolvendo, assim, um ideário de “processo solidário”.

A Carta Magna de 1988 inseriu o dever de proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos no seu artigo 129, inciso III. É importante ressaltar que, até então, a Constituição anterior era omissa em relação a esses direitos, demonstrando que a nova foi intensamente inspirada pela Lei 7.347/85, vindo a não somente recepcionar a referida lei, mas a incluir em seu texto menção aos direitos coletivos e difusos.

A Lei 7.347/85, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública, foi resultado de uma compilação de leis estrangeiras e direito comparado. Sua principal inovação foi o inquérito civil público, trazendo esse procedimento completamente novo para o direito processual brasileiro. Além do grande benefício do inquérito civil público, à Lei da Ação Civil Pública, nas palavras de Paulo Márcio da Silva (2000), pode ser atribuída,

(...) a responsabilidade pela instauração de uma nova cultura jurídica, voltada para o futuro e extremamente preocupada com a garantia do acesso à justiça e com a plena efetividade do processo, notadamente quando a lide revela preocupação com os interesses coletivos.

Quanto à legitimação à sua propositura, legitimou-se o Ministério Público, sendo atribuída com exclusividade a responsabilidade pela instauração do inquérito civil público.

Até então, a legislação pátria só era conhecedora do inquérito policial, que possui como característica o sigilo, a indisponibilidade, a obrigatoriedade, a forma escrita e inquisitiva, sendo mero procedimento administrativo que visa a elucidação da infração penal e de sua autoria formando uma prévia *opinio delicti* do órgão de acusação, e precedendo a Ação Penal.

Fato é que não se encontra nenhum instrumento jurídico similar ao inquérito civil nas legislações alienígenas, sendo ele um instrumento inovador inspirado profundamente no inquérito policial.

Desse modo, surgem dúvidas em relação ao inquérito civil público e sua natureza jurídica. Seria o inquérito civil público semelhante ao inquérito policial? O Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa estariam assegurados por ocasião de sua instauração? Ao nosso ver, o inquérito policial configura apenas como peça investigatória destinada ao esclarecimento do fato típico e de sua autoria, que antecede a propositura da Ação Penal.

Dessa forma, apoiados na Doutrina mais abalizada, dentre essa citamos Fernando da Costa Tourinho Filho, entendemos que sobre o inquérito policial não irão incidir os princípios elencados no art. 5º, LV da Constituição Federal, *stricto sensu* (TOURINHO FILHO, Fernando da Costa.2010). Se não, vejamos o art. 5º, LV CF/88, *in verbis*:

os litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Não se pode dizer que o inquérito policial é um processo administrativo, isso porque implicaria em haver litigantes juntamente com a possibilidade de culminar em alguma sanção. Além do mais, não seria permitido ao indiciado a ampla defesa, por ser peça meramente informativa, ao contrario do que o é permitido na instrução judicial, podendo o indiciado apresentar recursos e alegações bem como produzir provas.

Dessa forma, e por se inspirar no inquérito policial, o inquérito civil se reveste da característica inquisitorial, destinando-se a colheita de provas para alicerçar o aforamento da Ação Civil Pública.

No que tange à incidência do principio da publicidade, ao qual a Constituição faz expressa menção no artigo 5º, inciso LX, entende Paulo Márcio da Silva que não se concebendo a instauração de inquérito civil, se não para apurar fatos que estejam ligados à interesses difusos ou coletivos, a principal interessada na apuração dos fatos é a própria coletividade e nada mais natural que a mesma tenha pleno acesso às informações que lhe interessam.

Entendimento jurisprudencial nesse sentido, faz-se necessário para agregar ao entendimento que ora defendemos:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. INQUÉRITO CIVIL. Não é lícito negar ao advogado constituído o direito de ter acesso aos autos de inquérito civil (...) porquanto tal medida poderia subtrair do investigado o acesso a informações que lhe interessam diretamente. Com efeito, é direito do advogado, no interesse do cliente envolvido no procedimento investigatório, ter acesso a inquérito instaurado por órgão com competência de polícia judiciária ou pelo Ministério Público (...) Nesse contexto, o Pretório Excelso editou a Súmula Vinculante 14, segundo a qual "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".⁹

(...)

MANDADO DE SEGURANÇA OBJETIVANDO VISTA DE PROCEDIMENTO – INQUERITO CIVIL - ADMISSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE – SIGILO QUE SE ADMITE SÓ EXCEPCIONALMENTE – SEGURANÇA CONCEDIDA.

“(...) Um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito é o da publicidade, garantido pelo art 37 da Constituição Federal e que obriga qualquer dos Poderes, corolário dos valores supremos da sociedade - segurança e liberdade, como institui o preâmbulo constitucional Proposição tão importante, que a Constituição, em vários incisos do art 5o, procurou destacar (incisos XIV, XXXIII, XXXIV e LX). Só se admite o sigilo excepcionalmente (segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8 159/91 e pelo Decr 2.134/97) (...)” (voto do relator)¹⁰

Contudo, é demasiado importante ressaltar que em muitos casos, a mídia, que vive à sombra do art. 5º, IX, da CF, pautada pelo direito de informação irrestrito, pode intervir de forma negativa nas investigações. Sendo ela (a mídia) principal causa de formação de pré-julgamentos e senso comum, em muitos casos são formados literalmente culpados pelo clamor social.

Os limites para essa publicidade dos atos se encontram também na Constituição Federal que cuidou das exceções a essa garantia, podendo eventuais informações serem limitadas em nome do interesse público e da intimidade das partes envolvidas na investigação.

Em relação à decretação do sigilo judicial, leciona Leonardo Greco (2009, p.556), sobre os casos excepcionais em que deve ser respeitado o interesse público na não publicação dos atos:

⁹ BRASIL, STJ, ROMS 200900359105, Rel. Min. Denise Arruda, DJE 26 de Nov. 2009.

¹⁰ BRASIL, TJ-SP, MS 6029025400, Rel. Min. Francisco Vicente Rossi, j. 05 de Mar. 2007.

O interesse público também pode determinar a decretação do segredo de justiça. Esse interesse público deve ser um interesse geral da coletividade, e não qualquer invocação do interesse público por autoridades públicas simplesmente para impedir a crítica e o controle dos seus próprios atos.

O juiz deve ser muito rigoroso ao deferir o segredo de justiça, porque toda vez em que ele o faz, proibindo o acesso do público em geral ao conteúdo do processo, ele está suprimindo o controle social sobre as suas ações. Por isso, a decisão do órgão judicial de impor o segredo de justiça deve ser rigorosamente fundamentada.

Havendo, inclusive, jurisprudência tratando das exceções:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. O próprio Código de Processo Penal determina, expressamente, em seu art. 20, que "a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade". Nesse sentido, o segredo das investigações deve ser mantido para que não se coloque em risco a eficácia do procedimento inquisitorial de apuração dos fatos tidos por ilícitos.¹¹ (STJ. 1ª Turma, RESP 200801181832, rel. Luiz Fux, DJE 06/11/2009.)

Com isso, concluímos esse tópico sobre a garantia da publicidade manifestada no inquérito civil público sinalizando que guardada as devidas exceções, o princípio constitucional deve ser presente em todos os atos da administração, mas acima de qualquer questionamento no referido inquérito devido à sua destinação: a própria coletividade.

V – Comissões Parlamentares de Inquérito.

No direito brasileiro, as atividades parlamentares não se resumem a legislação. O sistema jurídico constitucional adotado, chamado de “checks and balances”, faz com que o legislativo tenha como dever fiscalizar os outros poderes, inclusive o poder executivo, a administração pública direta e indireta.

O instituto para uma melhor investigação certamente é o inquérito parlamentar que é instaurado e conduzido por Comissões Parlamentares de Inquérito.

O inquérito parlamentar não é um instrumento inovador, se comparado ao inquérito civil público. A legislação pátria buscou intensa inspiração nas legislações estrangeiras, como por exemplo do direito português, tendo esse instituto se firmado na Carta Política de 1934.

¹¹ BRASIL, STJ, RESP 200801181832, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 06 de Nov. 2009

Com a Constituição Federal de 1988, o tratamento ao instituto do inquérito parlamentar foi o diferencial inovador transformando no que hoje conhecemos, pois a antiga Carta, de cunho autoritário, se limitava a dispor sobre a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito sem apontar seus limites ou a extensão dos seus poderes. Hoje em dia, ele vem regulado no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, da seguinte maneira:

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 certo que a Constituição garante às CPIs o poder que teria uma autoridade policial para conduzir as investigações, como solicitar diligências, requisitar documentos, laudos periciais, determinar a quebra dos sigilos bancários, telefônicos etc. Pretendeu a CF/88 dar maior relevância à atuação dessas comissões, dando os mesmos poderes instrutórios na condução do inquérito que teria um magistrado. Entretanto, as comissões não gozam de poder jurisdicional, devendo ao final das investigações, ser levado o inquérito ao Ministério Público para que este promova a apreciação pelo Poder Judiciário.

Desse modo, segundo nos ensina Paulo Márcio da Silva (2000, p.85), os membros do Parlamento ao possuírem os poderes de autoridade policial nas comissões, se submetem aos mesmos ônus, deveres e obrigações impostos aos membros do Poder Judiciário. Em outras palavras, estão submetidos aos princípios pelos quais a Constituição Federal norteia o funcionamento jurisdicional.

Nesse diapasão, entramos na discussão central sobre qual o artigo vem tratando, e nos indagamos sobre as garantias constitucionais que por ventura incidam na criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, principalmente no tocante ao princípio da publicidade.

Nos parece que, assim como no Inquérito Civil Público, há que haver uma ponderação nos princípios, sendo respeitadas, *a priori*, as garantias do contraditório e da ampla defesa. Não encontramos na legislação qualquer dispositivo legal que estabeleça claramente acerca dessa questão, mas é certo que a partir do regimento interno do Congresso Nacional podemos presumir que é dever moral prezar pelos princípios constitucionais na instauração de um inquérito parlamentar.

Ademais, buscamos jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para corroborar nosso entendimento:

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Depoimento. Indiciado. Sessão pública. Transmissão e gravação. Admissibilidade. Inexistência aparente de dano 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.

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 INQUIRÇÃO DO IMPETRANTE. INADMISSIBILIDADE. INACEITÁVEL ATO DE CENSURA JUDICIAL. A 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 DESSACRALIZAR O SEGREDO. PRECEDENTES (STF). PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INDEFERIDO.”¹²

Assim, ressalvadas as considerações feitas referentes ao Inquérito Público, no tocante às exceções ao princípio da publicidade, acreditamos que as mesmas se aplicam ao Inquérito Parlamentar, sendo o entendimento jurisprudência da Suprema Corte assentado nesse sentido.

VI – Conclusão.

Diante do exposto, vimos que a garantia da publicidade é a regra no ordenamento jurídico brasileiro. Observamos também que tal regra sofre temperamentos, podendo ser mitigada para preservação da intimidade ou pelo interesse público.

Os atos praticados pelo Estado, assim, devem ser públicos. Isto serve para todos os poderes, que devem publicar seus atos para lhes conferir legitimidade. Para os administrados a publicidade servirá, como já tivemos a oportunidade de comentar, de instrumento viabilizador de proteção e controle. Proteção de sua situação jurídica ativa e controle das manifestações do Estado possibilitando aferir se a atuação do ente estatal está de acordo com a lei.

¹² BRASIL, STF, MS 24832 MC / DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJU 18 de Mar. 2004.

Além dessas premissas temos atos cuja a particularidade requer regramento diverso. É o caso do inquérito policial. Instrumento da polícia judiciária com objetivo de apurar fatos necessários à propositura da ação penal, esse procedimento administrativo, por suas características, recebe tratamento diverso, podendo a publicidade não estar efetivada para o bom andamento das investigações.

Afinal, como garantia geral da sociedade, deve prevalecer a publicidade dos atos praticados pelo Estado. Tal regra é de suma importância para a sociedade pois os atos devem ser praticados conforme mandamento legal. Daí a necessidade de garantir aos jurisdicionados/administrados o conhecimento das decisões emanadas pelo ente público.

VII – Referências Bibliográficas.

ALMADA, Roberto José Ferreira de. **A garantia processual da publicidade**. Editora Revista dos Tribunais, 2006.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 23ª edição, Malheiros Editores, 2007.

DINAMARCO, Candido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil – Introdução ao Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2009

MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed., Editora Saraiva: São Paulo, 2009.

SILVA, Paulo Márcio da. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública: Instrumentos da Tutela Coletiva**, Belo Horizonte : DelRey, 2000.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**, 11ª edição, Ed. Saraiva: São Paulo, 2009.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal vol I**. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL, STF, MS 24832 MC / DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJU 18 de Mar. 2004.

BRASIL, STJ, RESP 200801181832, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 06 de Nov. 2009

BRASIL, TJ-SP, MS 6029025400, Rel. Min. Francisco Vicente Rossi, j. 05 de Mar. 2007.

BRASIL, STJ, ROMS 200900359105, Rel. Min. Denise Arruda, DJE 26 de Nov. 2009.