

***Habeas corpus* e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)**

(*In Habeas Corpus* – 9ª ed.)

1. Aspectos históricos e finalidade

Tendo em vista certos institutos, torna-se interessante, para melhor entendê-lo e mostrar sua importância, verificar sua existência ao longo da história dos povos civilizados. É o que acontece com a chamada Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida pela sigla CPI. Teve ela seu surgimento no século XVII, “quando o Parlamento Inglês, descontente com a conduta de Lundy na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a primeira e histórica *Selecte Commitree*, que concluiu pela traição daquele militar, levando-o a julgamento e condenação a morte pela Coroa.”¹

O instituto telado também tem aplicação nos Estados Unidos da América (*congressional investigations*), na Itália (*commissioni d'inchieste parlamentari*) e na França (*comission d'enquête parlementaire*). No Brasil essa modalidade de investigação a cargo do Poder Legislativo vem sendo autorizada desde a Constituição Federal de 1934, que nesta oportunidade somente admitia o procedimento a cargo da Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado Federal, unicamente, criar as CPIs. A Magna Carta da República de 1937, não faz menção à investigação parlamentar; sendo certo que passa a figurar no texto da Carta Política de 1946, oportunidade em que o procedimento específico poderia ficar a cargo das duas casas legislativas, a saber Câmara dos Deputados e Senado Federal ou por ambas concomitantemente (comissão mista).

Os demais elementos históricos que informa a Comissão dissertada, por questão de oportunidade e de conveniência, serão complementados quando da exposição de sua base normativa.

De forma geral, conforme lição provinda de Ezequiel Antonio Ribeiro Balthazar, as CPIs, destinam-se à apuração de fato determinado que digam respeito à gestão da coisa pública, de relevante interesse para a vida pública e a ordem jurídica constitucional, legal, econômica e social do país.²

2. Base normativa e natureza jurídica

A denominada Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo procedimento é de atribuição do Poder Legislativo, tem emprego em sentido amplo, compreendendo órgãos políticos da União (Câmara dos Deputados e Senado da República), dos Estados (Assembléias Legislativas) e dos Municípios (Câmaras dos Vereadores). Embora, cada entidade política tenha regramentos específicos sobre essa Comissão, a verdade incindível é que suas pilastras encontram vértice na própria Carta da República, não podendo a legislação estadual ou municipal dela divergir. Assim sendo, considerando-se o que se encontra disposto nesse Diploma Maior e alguma

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008. p. 667.

² *In Constituição federal interpretada*. Organizador Costa Machado e Coordenadora Anna Cândida da Cruz Ferraz. Barueri, Manole, 2010, p. 447-8.

regulamentação feita por lei ordinária de iniciativa federal, sua aplicação e inteligência alcança os órgãos políticos estaduais e municipais.

O § 3º, do art. 48, da Constituição Federal, dispõe que: "As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprio 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".

No campo legislativo ordinário, a Comissão tratada foi criada pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, dispondo em seu art. 1º, *caput*, que: "As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação."

No seu sentido étimo *comissão*, derivado do latim *commissio (ne)*, de *committere*, significa não somente a *ação de unir, concorrer*, como também a *ação de confiar, de entregar*. No caso da CPI, sua etimologia está voltada ao aspecto de *união, concorrência*, já que implicativo de reunião de pessoas.

No que tange à sua natureza jurídica, trata-se de procedimento autônomo de cunho político, previsto pela Constituição Federal, visando a apuração de fato determinado, podendo ser de qualquer espécie ou natureza, desde que tenha relevância para a administração pública direta ou indireta. A Excelsa Corte, no sentido do que está sendo discursado, deixou consignado que:

*"O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa – sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição – promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressional."*³

3. Breves considerações sobre CPI

O legislador constituinte além de conferir aos órgãos que compõem o Poder Legislativo a legitimidade para confeccionar normas legais, no campo de suas iniciativas previamente determinadas, assim como ser representante do povo, atuando sempre em seu nome e nos seus interesses diante da Administração Pública, lhe conferiu também poder de índole fiscalizadora, o que se instrumentaliza por meio de apuração, que é feita por intermédio de Comissão Parlamentar de Inquérito, conforme dicção que se encontra consubstanciada, quer no disposto

³ MS n. 23.639/DF – Pleno – rel. Min. Celso de Mello – DJU 16/02/2001, Seção I, p. 91.

que a criou no âmbito constitucional, quer também nos termos da lei ordinária precitada.

Harmonioso e compatível com o que está sendo exposto, o inciso X, do art. 49, da Excelsa Carta Política, normatiza que: *“É de competência exclusiva do Congresso nacional: fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.”*

Nas cercanias do assunto jurídico que está sendo explorado, exsurge com proeminência o seguinte posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas também o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela CF. O direito de investigar – que a atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar (...).”*⁴

Nos lindes da instauração da Comissão em estudo, Excelsa Corte deixou assentado que: *“a instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e 3 (temporiedade da CPI. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõem-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente de maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa Legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível dado seu caráter autônomo (RTJ 177/229 – RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno do mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais (...).”*⁵

Sem o menor resquício de dúvida, os permissivos constitucionais que autorizam a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito são de caráter precipuamente objetivo, não prevendo e nem permitindo nenhum juízo de valor. Assim é que devidamente cumpridos, não há porque se obstar a inauguração do inquérito parlamentar. A justa causa para o início do procedimento apuratório se mostra presente e consubstanciada de plena legalidade. De outro lado, não se mostra como fator de impedimento da investigação sob consideração a concorrência de processo judicial, de inquérito ou mesmo qualquer procedimento a cargo do Ministério Público. Há entre eles plena separação e independência. A instância política não se subordina à judicial ou à administrativa. Trata-se, no âmago, de situação própria de cada poder.

Outro circunstância objetiva de que deve ser alvo de apreciação diz respeito ao alcance

⁴ MS n. 26.441 – Plenário - rel. Min. Celso de Melo DJU 18/02/2009.

⁵ MS n. 24.831 – Plenário - rel. Min. Celso de Melo DJU 04/08/2006.

desse trabalho investigatório, para conferir legitimidade e justa causa em relação ao procedimento legislativo: “apuração de fato determinado e por prazo certo”.

A expressão legislativa “fato determinado” se constitui elemento limitativo da atuação do inquérito pertinente, delimitando, por conseguinte, seu campo investigatório:

“Em relação ao seu campo de atuação, inicialmente deve ser salientado que o poder do Congresso de realizar investigações não é ilimitado, devendo concentrar-se em fatos específicos, definidos e relacionados ao Poder Público, pois, como salientado por Francisco Campos, “o poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreendendo o alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito.”⁶

Por outro lado, o fato determinado a ser apurado deve estar descrito no ato administrativo que criou a CPI, mesmo porque as pessoas que serão objeto de inspeção têm o direito de conhecer seu alcance, possibilitando eventual defesa antecipada quando deparada qualquer ilegalidade ou abuso, que culmine em transgredir direito seu líquido e certo. Sem dúvida, a investigação deve sempre ser feita no âmbito da mais completa juridicidade, não podendo transgredir direito alheio, pois se isso ocorrer ela perde sua finalidade constitucional.

De outro lado, nada impede que surgindo novos fatos relacionados, conexos àqueles que estão sendo originariamente apurados, eles também sejam alvo de investigação. Trata-se de real necessidade de desdobramento da inspeção que está em curso.

Outrossim, o termo “fato determinado”, não significa que a Comissão será instaurada para apurar um único fato. Logo, se houver mais de uma situação específica a ser examinada, essa poderá ser levada a efeito no mesmo procedimento investigatório, porém cada um deles deve ser objeto de considerações próprias e isoladas, em relatórios independentes, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais. É o que se encontra consubstanciado no art. 5º, § 1º, da Lei nº 1.579/52.

Nunca é demais deixar assentado, que o fato determinado a que se faz menção somente pode ser aquele que tem vínculo com atividade pública, com o interesse público. Há, portanto, limitação de caráter material. Para ser mais claro e preciso, não pode haver instauração de inquérito para apurar qualquer fato que diga respeito a autonomia individual e das entidades privadas, porquanto elas não estão sob o controle das entidades políticas que ostentam legitimidade em termos de Comissão Parlamentar de Inquérito. Assim é que, no direito constitucional norte-americano, há regra no sentido de que as omissões em apreço não podem invadir os *private affairs* (assuntos ou negócios particulares). Em decorrência disso, como é de notória evidência, a atividade parlamentar em questão não pode abranger a processos criminais, qualquer litígio de competência do Poder Judiciário e mesmo o inquérito policial a cargo da polícia judiciária. Assim é que, nos termos do inciso X, do art. 49, da Constituição Federal, a

⁶ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 7. ed. São Paulo, Atlas, 2007. p. 1090.

comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a Administração, quer direta, quer indireta, jamais podendo exercer controle sobre as atividades de natureza privada.⁷ Entretanto, se houver liame, ligação, repercussão entre matéria de atribuição do parlamento e do particular, isso não impede a atividade da CPI, porém sempre respeitando de forma isolada o interesse precipuamente privado.

No que diz respeito ao termo “prazo certo”, sua inteligência deve ser traçada levando-se em consideração o que se encontra normatizado no § 2º, do art. 5º, da Lei n. 1.579/52: “A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-se dentro da Legislatura em curso.” Isso significa, que o prazo inicial fixado quando da constituição da CPI pode ser prorrogado sucessivas vezes, porém tendo como limite o final da legislatura em que houve a instauração do inquérito. Com efeito,

*a Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. C.F., art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº 71.193-SP, decidiu que a locução “prazo certo”, inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52.*⁸

Pelo que está sendo exposto, o espaço temporal determinado com a formação da Comissão Parlamentar de Inquérito é mínimo para sua conclusão. Logo, os trabalhos investigatórios podem ser cessados antes daquele prazo inicial, quando ocorrer seu termo ou ir além dele por meios de sucessivas prorrogações.

Pelos dizeres normativos encontrados no dispositivo de regência, a Comissão Parlamentar de Inquérito, não tem uma finalidade que basta a si própria, mas sua atuação é auxiliar ou subsidiária a eventual interesse do Ministério Público, já que, uma vez concluído o procedimento investigatório, “se for o caso, encaminhados ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” Isso significa, em termos gerais, que os integrantes do procedimento investigativo, a seu critério, podem ou não remeter os dados apurados ao *Parquet*. A rigor a Comissão pertinente, quando de seu relatório, não poderá emitir juízo de valor sobre o que foi apurado, posto que este modo de agir escapa das raias de incidência da investigação. De qualquer forma, mesmo que tenha havido conclusão de fundo sobre os fatos encontrados, isso também não vincula o órgão do Ministério Público. Logo, de posse da cópia do procedimento em questão, esse ente estatal tem a plena liberdade, tem a faculdade, de instaurar inquérito civil visando melhor inspeção dos fatos noticiados, ajuizar ação civil pública, promover ação penal, desde que haja justa causa e sua *opinio delicti* se incline nesse sentido. Nada impede, de outro lado, que o resultado aferido seja objeto de encaminhado para qualquer órgão da administração pública para que adote a providência que melhor lhe aprouver, inclusive em nível de processo disciplinar em relação à servidor público que foi objeto da investigação

⁷ MS n. 179/94 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – rel. Des. Ellis Figueira.

⁸ STF HC N. 71.231 – Tribunal Pleno – rel. Min. Carlos Velloso – DJU 30/10/1996, p. 42014.

3. Poderes conferidos à CPI e *habeas corpus*

Por questão de metodologia e procurando ser bastante prático, se mostra bastante oportuno cuidar ao mesmo tempo dos poderes conferidos à Comissão Parlamentar de Inquérito e da aplicação do *writ of habeas corpus*.

3.1 Poder de investigação

É importante observar, por primeiro, que o legislador constituinte, conforme transcrito, atribuiu à Comissão Parlamentar de Inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.” Sem dúvida, essa oração deve ser interpretada com certas reservas, para não ser levado à ambígua conclusão no sentido de que os integrantes da CPI no seu exercício ostentam a mesma autoridade conferida processual e constitucionalmente aos membros do Poder Judiciário. Nesse quadrante merece consideração o que foi lecionado pelo Prof. Luís Roberto Barroso, *verbis*:

*“No Brasil, na mesma sorte, não deve a cláusula ser interpretada como a abdicação de competências do Poder Judiciário em favor do Legislativo. Seria insensato retirar bens e valores integrantes do elenco secular de direitos e garantias individuais do domínio da serena imparcialidade de juízes e tribunais, e arremetê-los para a fogueira das paixões politizadas da vida parlamentar. Não se deve interpretar a vontade do constituinte contra os princípios que ele próprio elegeu. Além do Estado democrático de direito (art. 1º), é princípio fundamental da República Federativa do Brasil a separação, independência e harmonia dos Poderes. Qualquer exceção a ele deve ser vista com reserva e interpretada restritivamente.”*⁹

O mesmo precitado autor, na mencionada publicação virtual, lembrando magistério proferido por Francisco Campos, deixa enfatizado que na França, quando se discutiu a outorga a comissões parlamentares de inquérito de poderes atribuídos ao juiz de instrução pelo Código de Processo Penal, o Senado considerou impossível “atribuir a delegados de uma Assembléia política o poder de investigar diretamente os cidadãos, o direito de detenção e inculpação, fazer com que as liberdades políticas corram tão grandes perigos, conferidos aos partidos direito que devem ser colocados acima das paixões partidárias.”

Sem necessidade de menção mais expressiva e contundente em torno do tema jurídico que está sendo objeto de considerações, não se poderia, *ex abundatia*, delegar aos membros que integram a Comissão Parlamentar de Inquérito, a disponibilidade de certas liberdades que as pessoas possuem como garantia constitucional e que são de controle exclusivo do Poder Judiciário, o que será ainda tratado e apontado no correr deste trabalho científico no campo do direito.

O procedimento inquisitorial de ordem parlamentar, para conseguir seus fins constitucionais, deverá desenvolver atividade probatória, visando a apuração do fato

⁹ *Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. In www.planalto.gov.br.*

determinado que se mostra objeto de inspeção. A Lei nº 1.579/52, várias vezes mencionada, estabeleceu em seu art. 2º, o seguinte dispositivo:

“No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reportarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autarquias informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.”

A teor do que pode ser observado no conteúdo normativo trasladado, a CPI tem poder muito abrangente em nível de produção de prova. A exemplo do que acontece com o inquérito policial visando a apuração de crime e de sua autoria, bem como da ação penal, em nível de investigação parlamentar podem ser produzidas provas orais, documentais, periciais além de ouvir o indiciado, ou seja, aquele sobre o qual recai a imputação de fato determinado. O que está sendo dissertado se mostra sustentável, uma vez que pelos elementos que compõem esse diploma legislativo, a aplicação de regramentos contidos no Código de Processo Penal aplicáveis supletivamente, desde que não haja conflito com as normas de regência que são próprias das Comissões Parlamentares de Inquérito. Ademais, o que está sendo discursado, também se adota em CPIs em nível estadual e municipal. Nessa ordem de consideração, para fortalecer ainda mais o que está sendo exortado, o art. 7º da Lei nº 1.579/52, contem os seguintes termos legislativos:

“O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.”

3.2 Oitiva de testemunha e indiciado

De maneira preambular, cumpre deixar anotado, que a convocação de pessoas para depor deve ser aprovada pelo plenário da CPI, não pode ser ato isolado de seu presidente. Trata-se do denominado princípio da colegialidade, que uma vez desrespeitado e disso resultar coação ilegal ou ameaça à testemunha o remédio heróico poderá ser utilizado, por existir no caso falta de justa causa para o ato coativo, nos termos do art. 648, inciso I, do Código de Processo Penal.

Na forma estabelecida pelo art. 3º do sobredito Diploma extravagante, “indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal”. Isso significa, em última análise, que a Comissão deverá observar os preceitos contidos nos arts. 370 *usque* 372 do Código de Processo Penal.

Uma vez intimada a testemunha, se essa deixar de comparecer sem motivo justificado, “a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal”, que está redigido da seguinte maneira: “Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar auxílio da força pública.” Trata-se daquilo que nos meios forenses se denomina condução coercitiva. Na hipótese autorizada, a CPI tem que oficiar ao juiz

para que determine a apresentação da testemunha para ser ouvida no inquérito parlamentar. Assim, seus integrantes não ostentam nenhum poder de coerção sobre a testemunha. Se isso ocorrer, haverá constrangimento ilegal ou sua ameaça, podendo ser utilizado o *writ of habeas corpus* visando combater o ato *contra ius*.

Nos termos do inciso II, art. 4º, da Lei nº 1.579/52, “constitui crime: fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito.” Levando-se em consideração que são aplicáveis em nível de inquérito parlamentar dispositivos do Código de Processo Penal, a testemunha antes de ser inquirida deverá prestar compromisso de dizer a verdade, sob pena de responder pelo crime de falso testemunho.

Em termos de prisão, deve ficar devidamente aclarado, que a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem atribuição legal para decretar a prisão preventiva de qualquer pessoa. Trata-se de prática de ato de competência privativa da magistratura, com reserva constitucional contida no art. 5º, inciso XLI (ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente (...)). Todavia, nada impede que a referida Comissão promova a prisão em flagrante. Ora, se essa modalidade de prisão pode ser feita por qualquer pessoa do povo (art. 301, CPP), à luz da evidência também poderá ser objeto da precitada Comissão. Aliás, *ad argumentandum*, por expressa disposição legal contida no inciso I, do art. 4º, da Lei nº 1.579/52, constitui crime: impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer de seus membros.” Trata-se de uma espécie de crime de resistência. Se qualquer pessoa tiver comportamento que constitua o fato típico copiado, poderá ser presa em flagrante pelos integrantes da CPI, sendo em seguida encaminhada à autoridade policial para que seja formalizado o auto respectivo (art. 304, CPP). Constatada qualquer ilegalidade em torno das formalidades do auto acima mencionado e o juiz de direito ao receber a comunicação deixar de relaxar a prisão haverá coação ilegal corrigível por intermédio do *habeas corpus*. Também, se ocorrer a hipótese do § 1º, do art. 329 do Código Penal, no caso específico de reincidente (art. 313, inciso II, CPP), poderá ser adotada a mesma providência de cunho constitucional, se o magistrado ao invés de conceder liberdade provisória ao preso (art. 321, CPP), converter a prisão em flagrante em preventiva, em prisão domiciliar (art. 317 CPP) ou medida cautelar diversa da prisão (art. 319 CPP). Também, a mesma ilegalidade haverá se, tendo cabimento a prisão preventiva, o magistrado deixar de substituí-la pela prisão domiciliar (art. 318 CPP) ou por medida cautelar diversa da prisão (art. 319 CPP), posto que elas são menos ofensivas à liberdade física individual e a prisão precitada somente poderá ser imposta somente quando não tiver cabimento a domiciliar ou a medida cautelar diversa da prisão (art. 282, § 6º, CPP). De se ponderar, que na hipótese delitiva sublinhada a fiança, que é uma espécie de liberdade provisória, poderá ser aplicada quando não houver o cabimento da prisão preventiva (art. 324, inciso IV, CPP). Se isso não ocorrer, ficará a cargo da autoridade policial o arbitramento dessa garantia real (art. 322, *caput*, CPP). Na eventualidade dessa autoridade deixar de conceder a fiança, o pedido poderá ser feito ao juiz competente, e se esse também deixar de estabelecê-la caberá *habeas corpus*, nos termos do art. 648, inciso V, CPP).

Tratando-se de crime de falso testemunho, a pessoa que está depondo não poderá ser presa em flagrante. Isso porque, em consonância com o dispositivo que se encontra inserido no

§ 2º, do art. 342 do Código Penal, que cuida do crime de falso testemunho ou falsa perícia, “o fato deixa de ser punível se, antes da sentença no processo em que ocorreu o ilícito, o agente se retrata ou declara a verdade.” A isenção de punibilidade, por ser própria e específica, no precitado fato punível, também se aplica quando o delito é cometido em sede de inquérito parlamentar. Assim sendo, aquele que faltou com a verdade poderá se retratar ou declarar a verdade até antes da conclusão das investigações, o que ocorre antes da elaboração do relatório daqueles trabalhos. Concluídos os trabalhos, a Comissão respectiva poderá requer à autoridade policial a instauração de inquérito policial para a apuração do fato envolvendo o falso testemunho (art. 5º, § 3º, por aplicação extensiva), ou noticiar o crime ao Ministério Público ou ao próprio juiz de direito (art. 39, § 1º, por aplicação extensiva). Diante do que está sendo discursado, se houver a prisão em flagrante da testemunha que omitiu a verdade, a ilegalidade da coação será manifesta, dando ensejo à utilização do *mandamus*, com amparo no inciso I, do art. 648 do Código de Processo Penal.

Ainda em torno da prova testemunhal, outros regramentos legais contidos no Código de Processo Penal devem ser observados. Nessa ordem de consideração, por expressa disposição legal inserida no art. 206 do encimado Estatuto, é facultado recusar a depor o “ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou filho adotivo do acusado, salvo quando não foi possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se prova do fato e de suas circunstâncias.” Esse preceito se aplica tanto em sede inquérito policial e de processo judicial. Também, deverá ser adotado no campo da Comissão Parlamentar de Inquérito. Logo, ressalvada a exceção feita pelo próprio legislador, se houver qualquer fato que exprima coação ou sua ameaça para que tais pessoas comparecerem diante da encimada Comissão, inclusive por determinação judicial (condução coercitiva), haverá constrangimento ilegal, que poderá ser sanado via mandamental, com escólio no art. 648, inciso I, do Código de Processo Penal.

De outro lado, mesmo que essas pessoas compareçam diante da Comissão que integra o procedimento investigatório, elas deverão prestar depoimento independentemente de prestar o compromisso de dizer a verdade, pois dele estão dispensadas, conforme norma inculpada no art. 208, *in fine*, do Código de Processo Penal. Isso significa, em outros termos, que elas poderão dar a versão que melhor lhes aprouver, mesmo porque, em última análise, não se pode obrigar tais testemunhas a prestar depoimento que venha prejudicar a pessoa o indiciado. *In casu*, não haverá o cometimento do crime de falso testemunho. Assim sendo, se houver prisão em flagrante ou mesmo a instauração do inquérito policial, terá cabimento o *mandamus*, por ausência de causa *secundum ius* (art. 648, inciso I, CPP).

No que diz respeito ao indiciado, se esse não se apresentar diante da Comissão pertinente, o texto legal é omissivo no que diz respeito a eventual condução coercitiva. Nos lindes do Código de Processo Penal, também não existe essa previsão. Logo, se o indiciado deixar de comparecer diante da autoridade policial ele será qualificado indiretamente e se ausente em juízo será decretada sua revelia: “o processo seguirá sem a presença do acusado que, citado ou intimado pessoalmente para qualquer ato, deixar de comparecer sem motivo justificado, ou, no caso de mudança de residência, não comunicar o novo endereço ao juízo.” (art. 367, CPP). Portanto, se o indiciado não quiser comparecer diante da CPI não há como exigir sua presença, o que, aliás se justifica, uma vez que ele goza do direito ao silêncio. Assim, se o indiciado não

quer prestar nenhuma informação àquela investigação, principalmente com receio de autoincriminar-se, tem a plena liberdade de não comparecer para ser ouvido.

Diante do que está sendo exposto, se a Comissão Parlamentar de Inquérito, por qualquer meio procurar constranger o indiciado para prestar esclarecimento diante dela ou postular judicialmente pela sua condução coercitiva, haverá coação ilegal, por ausência de justa causa, autorizado o uso do remédio heróico (art. 648, inciso I, CPP).

Outro assunto jurídico envolvendo o indiciado diz respeito ao seu direito de permanecer em silêncio, o que tem sido objeto de reiteradas decisões a cargo da Suprema Corte:

*“É jurisprudência pacífica desta Corte a possibilidade de o investigado, convocado para depor perante CPI, permanecer em silêncio, evitando-se a autoincriminação, além de ter assegurado o direito de ser assistido por advogado e de comunicar-se com este durante a sua inquirição. Precedentes.”*¹⁰

O direito ao silêncio é garantia constitucional: *“o preso será informado de seus direitos entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado.”*

O art. 186, *caput*, do Código de Processo Penal, contém a seguinte redação: *“depois de qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer em silêncio e de não responder perguntas que lhe forem formuladas.”* Esse dispositivo se aplica à Comissão Parlamentar de Inquérito.

O direito ao silêncio é uma maneira de proteger a autoincriminação (*nemo tenetur se detegere* ou *nemo tenetur se ipsum accusare*). A rigor, o indiciado ou acusado não está obrigado a produzir prova contra si mesmo. É uma garantia própria e específica do sistema acusatório que vigora no Brasil. Essa garantia é geral, aplicando-se na *informatio delicti*, na ação penal e na investigação parlamentar.

No que diz respeito de o indicado estar acompanhado de advogado, há norma específica na Lei nº 1.579/52: *“o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.”* Trata-se de uma forma de garantia de assistência técnica àquela que ira prestar seu depoimento diante da CPI, principalmente em torno das conseqüências jurídicas de suas respostas.¹¹ Nota-se que o legislador faz menção a “depoente”, o que significa, em termos amplos, a pessoa do indiciado ou qualquer testemunha. Assim, a testemunha também pode comparecer à audiência acompanhada de causídico.

Fala-se em direito ao silêncio do indiciado, ou seja, aquele sobre o qual incide as investigações. Todavia, à testemunha também deve ser garantido o direito ao silêncio, desde que a questão a ela formulada se respondida poderá autoincriminá-la. Trata-se de direito público

¹⁰ HC n. 100.200 – Plenário – rel. Min. Joaquim Barbosa – DJU 27/08/2010.

¹¹ STF – HC N. 75.287-0 – Pleno – rel. Min. Maurício Corrêa – DJU, Seção I, 30 abr. 1997, p. 16.302.

subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou réu, deva prestar depoimento em nível de qualquer procedimento ou processo.¹² Sem dúvida, em qualquer circunstância, a pessoa tem o direito de não produzir prova que a incrimine.

3.2 Quebra de sigilo e de dados

A quebra de sigilo e dados a que se faz menção diz respeito à quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico. A quebra de dados também incidem sobre as mesmas hipóteses mencionadas.

O tema jurídico proposta para análise deve ser equacionado junto ao princípio constitucional da reserva de jurisdição, ou seja, ato cuja prática a Magna Carta da República atribui exclusivamente aos membros que integram o Poder Judiciário. Como regra, todo o ato, principalmente proferido pelo Poder Público, que visa a interrupção ou diminuição da privacidade, do segredo das pessoas, somente pode ser determinado pelo Poder Judiciário, nas situações determinadas em lei. Cuida-se de medida de extrema excepcionalidade.

Feitas essas considerações preliminares, o passo seguinte é analisar se a Comissão Parlamentar de Inquérito pode por si determinar a quebra dos sigilos anteriormente apontados. Na forma do art. 5º, inciso III, da Constituição Federal, “é inviolável o sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.” Pelo dispositivo copiado, somente pode ser violada a comunicação telefônica, por determinação judicial. Nos parágrafos do § 3º, do art. 58, da Magna Carta da República, foi outorgado às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias.”. Isso significa, em última análise, que tais Comissões podem, de maneira ampla, promover investigações, o que implica afirmar que elas têm a faculdade de quebrar sigilo bancário, fiscal e telefônico da pessoa do investigado, desde que em decisão colegiada fundamentada:

“A quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedentes. O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas – ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política – não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídicos, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que forem conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretar, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas

¹² STF – HC n. 79.812 – Plenário – rel. Min. Celso de Mello – DJU 16-02.2001.

*investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV) (...).”*¹³

No contexto do que está sendo discursado, decidiu o Supremo Tribunal que:

*“A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela CR. Precedentes. Doutrina. Precedentes.”*¹⁴

Ainda,

*“A quebra de sigilo não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da intimidade. A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa – quando ausente a hipótese configuradora de causa provável – revela-se incompatível com o modelo consagrado na CR, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes.”*¹⁵

Por via de conseqüência, se o sigilo nas situações apontadas podem ser quebrados diretamente pelos integrantes do inquérito parlamentar, o mesmo também se mostra permitido em torno da interrupção de segredo dos dados fiscais, bancários e telefônicos do investigado e jamais de testemunha.

Entretanto, é importante deixar consignado que a regra acima apontada comporta exceção. A Comissão Parlamentar de Inquérito, na ótica da Excelsa Corte, não tem o 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 ela, representando expressa limitação aos seus poderes constitucionais.¹⁶

É importante observar, que na contexto examinado, qualquer injuridicidade envolvendo

¹³ STF – MS N. 24817/DF – Tribunal Pleno – rel. Min. Celso de Mello – Ementário vol. 2381-03, p. 571

¹⁴ MS n. 25.668 – Plenário – rel. Min. Celso de Mello – DJU 4/08/2006.

¹⁵ MS n. 23.851 – Plenário – rel. Min. Celso de Mello – DJU 21/02/2002.

¹⁶ MS N. 27483/MC/DF – Tribunal Pleno – rel. Min. Cezar Peluso – RTJ 207/298.

a quebra de sigilo ou dados, o remédio constitucional utilizado deve ser o mandado de segurança e não o *habeas corpus*, posto que este último se presta, exclusivamente, para a tutela da liberdade física do indivíduo, seu direito de ir, vir e ficar.

3.3. Busca e apreensão, requisição de documentos, indisponibilidade de bens e medida cautelar real.

Ainda, no imenso horizonte do postulado da reserva constitucional da *iurisdictio*, merecem considerações próprias diante do tema jurídico que está sendo enfrentado, a busca e apreensão, a requisição de documentos, a indisponibilidade de bens e as medidas cautelares reais de caráter assecuratório (arts. 125, 135, 136 CPP).

A busca e apreensão de papéis ou documentos não se encontram na esfera de discricionariedade dos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, motivo pelo qual devem se socorrer do concurso do Poder Judiciário, para que essa prova seja produzida em nível investigatório. Trata-se de medida que se sujeita a controle prévio da magistratura.

A indisponibilidade de bens ou medida equivalente, a exemplo do seqüestro, do arresto ou da hipoteca legal, que se constituem medida cautelar real (arts. 125, 134 e 136, CPP), também não pode ser determinado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, uma vez que não se situa no âmbito de sua atuação. Essas medidas, que possuem função de garantia, quando a eventual reparação do dano causado pela prática de crime, quando houver condenação, somente guarda interesse em sede de inquérito e de ação penal, visando a garantia da reparação do dano causado pela prática delitiva. Tais medidas serão determinadas pelo juiz competente. Não ostentam nenhuma finalidade a título de prova na investigação parlamentar. Com efeito,

*“O decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa sob a suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar – qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação.”*¹⁷

De outro lado, a Comissão sob consideração é plenamente livre para promover diligências, requisitar documentos, inclusive privados, certidões, pedir informações em qualquer repartição pública, ou órgão federal, estadual municipal, distrital ou territorial, visando a apuração do fato determinado e aquele que a ele for conexo. A prática de tais atos estão incluídos no campo de sua investigação, e sua realização independe de qualquer autorização do Poder Judiciário, posto não se constituir em nenhuma reserva constitucional.

Em todas as hipóteses enumeradas, se houve qualquer ilegalidade por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito, ofendendo direito líquido e certo da pessoa, terá cabimento

¹⁷ STF – MS N. 23.466-1/DF – Medida liminar – rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJU, Seção I, 22 de junho 1999, p. 31.

o mandado de segurança e não o *habeas corpus* posto que se mostra ferida e maculada liberdade que não diz respeito ao direito de ir, vir e ficar.

Pelo que está sendo exposto no correr desta dissertação, a verdade inconteste deve ser lavrada no sentido de que,

*“ao Supremo Tribunal Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar habeas corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, “i”, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1959, de 1953 e HC 92.678, de 1953 – RTJ 163/626.”*¹⁸

Derradeiramente, também em termos da Comissão Parlamentar de Inquérito, o *habeas corpus* pode ser tido como prejudicado:

*“É firme a jurisprudência deste STF no sentido de que a extinção da CPI prejudica o conhecimento do habeas corpus impetrado contra as eventuais ilegalidades de seu relatório final, notadamente por não mais existir legitimidade passiva do órgão impetrado.”*¹⁹

¹⁸ STF – RDA 47/286.

¹⁹ STF – HC n. 95.277. Plenário – rel. Min. Cármen Lúcia – DJU 20/02/2009.
