

São Paulo, 17 de setembro de 2019.

DIREITOS E PRERROGATIVAS DO ADVOGADO E DO INDICIADO NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

As Comissões Parlamentares de Inquérito foram previstas, na Constituição Federal de 1988, no artigo 58, §3º:

*“§ 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.”* (ressaltamos)

Além disso, a matéria é igualmente regulada pela Lei nº 1.579/1952, modificada pelas Leis nº 13.367/2016 e 10.679/2003, bem como pela Lei nº 10.001/2000 e pelos Regimentos da Câmara dos Deputados, Regimento do Senado Federal e Regimento Comum do Congresso Nacional.

Como ensina Anna Candida da Cunha Ferraz, a Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser entendida como

“(…) a longa manus do Poder Legislativo no exercício de controle político específico de fatos que envolvem o Poder Executivo e a vida nacional, de modo amplo e generalizado. A finalidade precípua da CPI, além da apuração de

reponsabilidades por fatos danosos à Administração Pública, sinaliza, também para a investigação da atuação dos Poderes em geral, da atuação da sociedade civil em matérias que repercutem na saúde, moral, ética, desenvolvimento, progresso atividades negociais etc. da sociedade brasileira.”¹ (ressaltamos)

Nesse sentido, recupera a autora o sentido do art. 35, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual considera-se como *fato determinado*, para fins de instauração de CPI, “*o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.*”.

Em que pese se tratar de definição abrangente, que toma como possível objeto de investigação “*qualquer fato determinado que interesse à vida constitucional do País e que necessite ser amplamente verificado e estudado*”, deve-se ter claro, desde logo, que às Comissões Parlamentares de Inquérito **não compete a análise de fatos tidos, de antemão, como criminosos.**

É o que explica, novamente, Ferraz:

“Fatos criminosos não são investigáveis pelo Congresso e suas CPIs; fatos que de antemão são tidos como criminosos, ressalvado tratar-se de fato que se inclua na sua competência de investigação. A função da CPI é de investigação, apuração, e não de julgamento. Não têm os parlamentares competência para julgamento de fatos criminosos comuns. É certo que no decurso das investigações parlamentares a hipótese da prática de crime comum pode surgir, caso em que a CPI tomará as providências para o encaminhamento aos órgãos competentes.”

¹ Ferraz, Anna Candida da Cunha. Art. 58, §3º; In: CANOTILHO, J. J. G. (et. al.) (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil – 2ª Ed – São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1190**

Superada a questão inicial sobre o objeto e âmbito de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, vejamos que a apuração e a investigação do fato determinado levada a cabo pode demandar, naturalmente, a adoção de uma série de providências, dentre as quais a oitiva de indiciados e testemunhas.

É nesse ponto que devemos nos deter.

De acordo com o artigo 2º da Lei 1.579/1952, com redação dada pela Lei nº 13.367/2016:

*“Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito **determinar diligências que reputarem 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 da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.*”

Trata-se de redação semelhante àquela do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 36 A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

*II - **determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso**, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;*

E àquela do Regimento Interno do Senado Federal:

*Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, **inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados**, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.*

Não havendo dúvidas sobre a possibilidade de realização de oitivas de indiciados e testemunhas, é preciso ressaltar que os próprios diplomas legais trazem, em sua redação, as **garantias de que as audiências ocorram de acordo com a legislação penal e processual penal**, haja vista que a Constituição Federal é silente quanto a isso.

Novamente, a Lei 1.579/1952:

“Art. 3º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1ª Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, nos termos dos arts. 218 e 219 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

§ 2ª O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.”

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados:



“Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.”

E o Artigo 148 do Regimento Interno do Senado Federal:

“§ 2º Os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal, aplicando-se, no que couber, a mesma legislação, na inquirição de testemunhas e autoridades.”

É precisamente daí que se extrai a necessária conclusão de que, por mais que não haja acusados em uma Comissão Parlamentar de Inquérito, haja vista que seus poderes são meramente instrutórios, vige de forma plena o princípio constitucional *nemo tenetur se detegere*, isto é, o direito de que as pessoas convocadas permaneçam em silêncio, sobre o qual é clara a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PRIVILÉGIO CONTRA A AUTO-INCRIMINAÇÃO - DIREITO QUE ASSISTE A QUALQUER INDICIADO OU TESTEMUNHA - IMPOSSIBILIDADE DE O PODER PÚBLICO IMPOR MEDIDAS RESTRITIVAS A QUEM EXERCE, REGULARMENTE, ESSA PRERROGATIVA - PEDIDO DE HABEAS CORPUS DEFERIDO. - O privilégio contra a auto-incriminação - que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito - traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos

do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. - O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio - enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (nemo tenetur se detegere) - impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado. - Ninguém pode ser tratado como culpado, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, sem que exista, a esse respeito, decisão judicial condenatória transitada em julgado. O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, consagra uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. Precedentes. (HC 79812, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2000, DJ 16-02-2001 PP-00091 EMENT VOL-02019-01 PP-00196) (ressaltamos)

E também a lição de Ferraz:

*“Na aplicação desses poderes **deverá a CPI assegurar a observância dos direitos e garantias constitucionais, daí porque se admite a participação de advogado, o “direito ao silêncio”, ou o direito de ficar calado, já que ninguém é obrigado a depor contra si mesmo ou depor de modo a construir prova contra si: prevalece, no caso, o princípio da presunção da inocência**”²*

² Ibid., p. 1191

Daí se extrai, naturalmente, a impossibilidade de que ao indiciado, ou mesmo à testemunha, seja imposto o **dever de comparecimento** perante à CPI e, muito menos, em decorrência disso, qualquer medida restritiva de liberdade:

“(...) Se quiserem os requerentes comparecer ao ato, asseguro-lhe: a) o direito ao silêncio, ou seja, de não responder, querendo, a perguntas a ele direcionadas; b) o direito à assistência por advogado durante o ato; c) o direito de não ser submetido ao compromisso de dizer a verdade ou de subscrever termos com esse conteúdo; e d) o direito de não sofrer constrangimentos físicos ou morais decorrentes do exercício dos direitos anteriores. Serve esta decisão como salvo-conduto.” (HC 171438 Extn, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 05/06/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 06/06/2019 PUBLIC 07/06/2019) (ressaltamos)

*“‘Habeas corpus’. 2. Intimação de investigado para comparecimento compulsório à Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pena de condução coercitiva e crime de desobediência. 3. **Direito ao silêncio e de ser acompanhado por advogado.** Precedentes (HC 79.812/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16.2.2001). 4. **Direito à não autoincriminação abrange a faculdade de comparecer ao ato, ou seja, inexistente obrigatoriedade ou sanção pelo não comparecimento. Inteligência do direito ao silêncio.** 5. **Precedente assentado pelo Plenário na proibição de conduções coercitivas de investigados (ADPF 395 e 444).** 6. **Ordem concedida para convolar a compulsoriedade de comparecimento em facultatividade.**”* (HC 171.438/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

E, da mesma forma, a preservação das prerrogativas profissionais do advogado:

*“Assiste, por igual, a qualquer pessoa que compareça perante Comissão Parlamentar de Inquérito o **direito de ser acompanhada por Advogado e de com este comunicar-se pessoal e reservadamente, não importando a condição formal por ela ostentada (inclusive a de investigada ou a de testemunha)**, tal como expressamente assegurado pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (HC 100.200/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – HC 113.646-MC/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – HC 134.983-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 30.906-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Daí o explícito reconhecimento, em sede legal, do direito de o depoente, quer como indiciado, quer como testemunha, **“fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta”** promovida por referido órgão de investigação parlamentar (Lei nº 1.579/52, art. 3º, § 2º, acrescentado pela Lei nº 10.679/2003).*

Nesse contexto, é assegurado ao Advogado a prerrogativa – que lhe é dada por força e autoridade da lei – de velar pela intangibilidade dos direitos daquele que o constituiu como patrono de sua defesa técnica, competindo-lhe, por isso mesmo, para o fiel desempenho do “munus” de que se acha incumbido, o exercício dos meios legais vocacionados à plena realização de seu legítimo mandato profissional.” (HC 172236 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 11/06/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 12/06/2019 PUBLIC 13/06/2019)

Bem por isso, por mais que o art. 4º da Lei nº 1.579/1952 estabeleça, em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito, o



crime de *falso testemunho* na modalidade “*calar a verdade*”, será plenamente cabível a impetração de *habeas corpus* perante o Supremo Tribunal Federal, ainda que preventivo, a fim de que seja assegurada à testemunha o direito de, convocada à depor, permanecer em silêncio.

Finalmente, diz, mais uma vez, Ferraz:

“No entanto, se, no exercício de suas funções, a CPI violar direitos e garantias fundamentais ou normas e princípios constitucionais em geral, tal violação poderá ser objeto de controle jurisdicional, consoante tem decidido o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição e dos direitos fundamentais. Em se tratando de atos praticados pelas CPIs instauradas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou pelo Congresso Nacional (CPI mista), o órgão competente para julgar atos lesivos ou inconstitucionais praticados pela CPI é o Supremo Tribunal Federal; apesar de não haver expressa determinação dessa competência, assim decidiu o Supremo Tribunal em vários mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Presidente da CPI, na linha de competências do STJ para julgar atos das Mesa da Câmara e do Senado (art. 102, I, “b” e “d”).”

Sendo o que nos cumpria relatar, permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

PIERPAOLO CRUZ BOTTINI

BRUNO LESCHER FACCIOLLA

PEDRO BARROS DÁVILA

³ Ibid., p. 1192