COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA — DIREITO AO SILÊNCIO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
HABEAS CORPUS Nº 71.421

Paciente: Francisco Fernando Carlos Carvalho
Impetrante: Antônio Carlos de Almeida Castro
Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

DESPACHO: Trata-se de *habeas corpus* preventivo, com pedido de liminar, em que se postula a concessão de salvo-conduto em favor do paciente, com o objetivo de assegurar-

lhe, perante a CPI do INSS, "*o direito constitucional de ficar e de permanecer CALADO...*" (fls. 5).

O ilustre impetrante sustenta que o ora paciente, embora intimado na condição formal de testemunha (fls. 37), "*em realidade, está sendo investigado e tratado como acusado pela CPI*", tanto que "*O relatório parcial da Deputada Cidinha Campos o coloca como acusado...*" (fls. 4).

Salienta-se, na presente impetração, que o paciente não se recusa a comparecer perante o órgão parlamentar de investigação (fls. 4). Pretende-se, contudo, que o paciente, em comparecendo, possa invocar a sua *real* condição jurídica de acusado, a fim de que não resulte, no seu silêncio às indagações que lhe venham a ser feitas pela CPI do INSS, qualquer ato de injusta privação de sua liberdade individual.

Impõem-se uma observação preliminar.

Não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo — e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar —, o desenvolvimento do inquérito instaurado por qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional rege-se por normas que, *visando a coibir eventuais excessos*, impõem insuperáveis limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se deve desconhecer que a CPI — qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração — não pode exercer, sob pena de incidir em abuso de poder, os parâmetros que delimitam, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigatórios.

Esses possíveis desvios jurídicos são reconhecidos por nossa melhor doutrina que, ao referir a atuação *ultra vires* dos órgãos de investigação parlamentar e ao admitir a conseqüente possibilidade de seu controle jurisdicional, observa (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito", p. 147, 1988, Forense), *verbis:*

"As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de suas atribuições, podem exercê-las com abuso de poder. A competência investigatória tem limites na Constituição e nas leis, sendo passível de controle jurisdicional, através do remédio do habeas corpus, *desde que a atuação das mesmas venha a acarretar lesão atual ou iminente à liberdade de locomoção física. Será utilizável o mandato de segurança, na violação de direito líquido e certo.*"

A *necessária* submissão de *qualquer* CPI ao regramento normativo delineado em nosso sistema jurídico — *é importante* salientar — foi recentemente proclamada, *em unânime votação*, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal que, ao conceder o *writ* de *habeas corpus*, advertiu que esse órgão de investigação parlamentar *não dispõe* — mesmo em face do que prescreve o art. 58, § 3º, da Constituição — de poder para decretar a prisão preventiva de qualquer pessoa (HC nº 71.039, rel. Min. PAULO BROSSARD, julg. em 07.04.94).

Sendo o inquérito parlamentar, essencialmente, "um procedimento jurídico-constitucional" (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito", p. 162, 1988, Forense), torna-se evidente que os poderes de que dispõe uma CPI acham-se necessariamente regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ela utilizados na ampla investigação dos fatos sujeitos à apuração empresarial.

Cumpre reconhecer, por isso mesmo, que a Comissão Parlamentar de Inquérito *dispõe de poder* para ordenar a intimação de indiciados e de testemunhas.

Essa prerrogativa jurídica — que tem natureza eminentemente instrumental em função da ampla ação investigatória da CPI na apuração dos fatos determinados que deram origem à sua formação — encontra fundamento tanto no art. 58, § 3º, da Constituição, quanto no art. 3º da Lei nº 1.579/52.

Esse poder de determinar a intimação de indiciados e a convocação de testemunhas sofre, no entanto, condicionamentos normativos que lhe são impostos pelo próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 36, II) e, também, pela Lei nº 1.579/52, que exige,

para efeito de regular efetivação desse ato cientificatório, a observância das prescrições constantes da legislação processual penal (Lei nº 1.579/52, art. 3º, *caput*; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 36, parágrafo único).

Sendo assim, *não* se *legitima*, no âmbito do procedimento investigatório da CPI, a intimação por via postal ou por meio de simples comunicação telefônica, que constituem formas de cientificação de testemunhas ou de indiciados não autorizadas pela legislação processual penal.

Daí, a advertência de DAMÁSIO E. DE JESUS ("Código de Processo Penal Anotado", p. 225, 10ª ed. 1993, Saraiva) no sentido de que "*a lei processual penal, ao contrário da civil e da trabalhista, desconhece a intimação por via postal, devendo todos os atos cientificatórios ser realizados pessoalmente*, sendo nulos os efetivados de outra forma". (grifei)

Esse entendimento doutrinário — que encontra suporte na jurisprudência dos Tribunais (*RT 482/365* — RT 507-336 — *RT* 517/362 — *RT* 605/364) — é reiterado por PAULO LUCIO NOGUEIRA ("Curso Completo de Processo Penal", p. 275, 7ª ed., 1993, Saraiva), para quem é *também* nula a intimação feita por via epistolar, *ainda que com aviso de recebimento*, circunstância esta que, por afastar-se da exigência de *pessoalidade* da intimação, impõe a eiva da nulidade a esse ato de comunicação procedimental (*RT* 613/382).

A utilização do telefone, para efeitos intimatórios, é também repudiada pelo ordenamento processual penal. Não existindo essa forma de intimação — salienta DAMÁSIO E. DE JESUS (op. loc. cit.) —, não pode ser ela empregada, de modo válido e eficaz, pelos órgãos do Poder Público, exceto numa única hipótese: quando utilizada como reforço a uma intimação previamente efetuada de modo regular (*RT* 501/284 — *RT* 603/466).

Ultrapassado esse aspecto da *regularidade formal* da intimação da testemunha ou do indiciado, impõem-se destacar que a pessoa convocada por uma CPI para depor tem o tríplice dever *(a)* comparecer, *(b)* de responder às indagações e *(c)* de dizer a verdade.

Embora comparecendo, tais pessoas não poderão ser constrangidas a responder a todas as perguntas que lhes sejam dirigidas, se, por alguma razão, estiverem sujeitas ao dever de sigilo profissional ou funcional (*CPP*, art. 207) ou, se, de algum modo, a resposta que lhes for exigida puder acarretar-lhes grave dano (*CPC, art. 406, I, c/c* CPP, art. 3º).

Sendo assim, a *self-incrimination* constitui causa legítima que exonera o depoente — seja ele testemunha ou indiciado — do dever de depor sobre os fatos que lhes sejam perguntados e de cujo esclarecimento possa resultar, como necessário efeito causal, a sua própria responsabilização penal.

É por essa razão que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o *HC* 68.742-DF, rel. p/ o acórdão Min. ILMAR GALVÃO (DJU de 02.04.93), proclamou que o réu, ainda que negando *falsamente* a prática do delito, *não pode*, em virtude do princípio constitucional que protege *qualquer* acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, sofrer, em função do exercício desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*.

Esta Suprema Corte, fiel aos postulados constitucionais que delimitam, nitidamente, o círculo de atuação das instituições estatais, salientou que qualquer indivíduo que figure como objeto de procedimentos investigatórios, *verbis*:

"... *tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado.* Nemo tenetur se detegere. *Ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal.*

O direito de permanecer em silêncio insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E nesse direito ao silêncio inclui-se, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o acusado negar, ainda que falsamente, perante a autoridade policial ou judiciária, a prática da infração penal."

(*RTJ* 141/512, rel. Min. CELSO DE MELLO)

O privilégio contra a auto-incriminação traduz direito público subjetivo, de estatura constitucional, deferido e expressamente assegurado em favor de qualquer pessoa pela Carta Política.

Esse direito — que assume valor fundamental — é plenamente oponível aos agentes estatais pelos depoentes, qualquer que seja a natureza de que se revista o procedimento em que tenham sido convocados regularmente para depor.

NELSON DE SOUZA SAMPAIO, ao analisar esse tema em clássica monografia dedicada ao estudo do inquérito parlamentar, salientou — após criticar a impropriedade do uso da expressão indiciados, preferindo a designação genérica de testemunhas — que, *verbis:*

"(...) Pode-se, entretanto, retrucar que há figuras centrais do inquérito, cuja responsabilidade parece ressaltada pela investigação. Ainda estas são, a rigor, testemunhas que comparecem para depor ou informar, e não para sujeitar-se a um verdadeiro processo. Naturalmente, a toda testemunha podem ser feitas perguntas cujas respostas envolviam a confissão de algum delito. Em tais hipóteses, cabe-lhe o direito de calar-se, invocando o princípio de que ninguém pode ser obrigado à auto-incriminação.

.....

(...) *A lei, como veremos adiante, garante à testemunha uma primeira linha de defesa, própria comissão de inquérito, quando esta lhe fizer perguntas impertinentes ou lhe quiser extorquir qualquer auto-acusação.* A testemunha terá então o direito de silenciar, *se bem que a sua atitude fique sujeita à possível apreciação judicial se foi ou não correta.*"

("Do Inquérito Parlamentar", p. 47/48 e 58/59, 1964, Fundação Getúlio Vargas — grifei).

O direito ao silêncio, *em tal situação*, constitui prerrogativa individual que não pode ser desconsiderada por qualquer dos Poderes da República.

Nenhuma conclusão desfavorável à situação jurídica da pessoa que invoca essa cláusula de tutela pode ser extraída de sua válida e legítima opção pelo silêncio. Daí, a grave advertência de ROGERIO LAURIA TUCCI ("Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro", p. 396, 1993, Saraiva), para quem o direito de permanecer calado "*não pode importar desfavorecimento do imputado, até mesmo porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito, expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem*".

Em suma: o silêncio do ora paciente — que decorre de sua inalienável prerrogativa de não poder ser compelido a depor contra si próprio ou de ver-se obrigado a auto-incriminar-se (*prerrogativa esta que assista à generalidade das pessoas*) — não autoriza a medida extrema de submetê-lo, sendo esse o motivo, à privação de sua liberdade individual.

Assim sendo, e tendo presentes as razões expostas, *concedo* o salvo-conduto postulado, com o *específico* objetivo de assegurar ao ora paciente, *caso invoque o privilégio contra a auto-incriminação em depoimento perante a CPI do INSS*, o direito de recusar-se a responder a perguntas cujo esclarecimento possa acarretar-lhe grave dano jurídico (*CPC*, art. 406, I, c/c *CPP*, art. 3° e *Reg. Int. da Câm. dos Dep.*, art. 36, parágrafo único).

O presente salvo-conduto, *no entanto*, não exonera o paciente do dever de comparecer perante a CPI do INSS, eis que ele próprio reconhece a regularidade do ato de sua intimação.

Demais disso, o salvo-conduto em questão destina-se a impedir que o ora paciente, recusando-se a responder a determinadas perguntas formuladas pelo órgão de investigação parlamentar, com fundamento na cláusula jurídica que lhe assegura a prerrogativa contra a auto-incriminação, venha a sofrer, em função do exercício específico dessa liberdade político-jurídica (que lhe garante o direito de permanecer calado), qualquer injusta coação em seu *status libertatis*.

2. Transmita-se à Presidência da CPI, destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários, o inteiro teor desta decisão.

3. Requisitem-se informações ao órgão apontado como coator.

Publique-se.

Brasília, 25 de abril de 1994. Ministro Celso de Melo — Relator.