

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A INQUIRIÇÃO DE INDICIADOS E TESTEMUNHAS PELAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E SUAS LIMITAÇÕES

*Bazilio de Alvarenga Coutinho Junior**

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo proceder à uma análise perfunctória de alguns dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, tal como previsto no art. 58, §3º da Constituição Federal, trazendo ao leitor, uma breve visão dos trabalhos de arguição e colheita de informações de indiciados e testemunhas de que tem se valido essa espécie de comissão temporária integrante do Poder Legislativo.

O objetivo é, igualmente, demonstrar a utilidade desse valioso instrumento de investigação/fiscalização do legislativo na busca ao respeito às leis e à Constituição.

Esta a redação do §3º do art. 58 da Constituição Federal.

Art. 58.

§ 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 requeri-

*Mestre em Direito Constitucional, advogado e professor

mento 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.

Da leitura do dispositivo constitucional supracitado, é possível concluir que as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, restando claro, portanto, que o legislador constituinte conferiu àquelas apenas poderes instrutórios, sendo-lhes vedada a função jurisdicional, a qual compete exclusivamente ao Poder Judiciário.

A fim de que se possa extrair o alcance desses poderes investigatórios, faz-se necessária uma interpretação conjunta e harmônica entre os preceitos constantes da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e dos regimentos das Casas Congressuais, sem olvidar do fato de que boa parte dos textos legais e Regimentais foram elaborados em data anterior à atual Ordem vigente.

Com efeito, a Lei n. 1579/52, em conformidade com a previsão constitucional, traz disposições relativas aos poderes instrutórios das comissões parlamentares de inquérito.

Os arts. 2º e 3º da aludida lei dispõem que:

Art. 2º. No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que se reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença.

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

Parágrafo único. 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, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal.

Ainda, de acordo com a referida legislação, os poderes instrutórios podem ser assim elencados: intimar indiciados e testemunhas; solicitar o comparecimento compulsório de testemunha desobediente; requerer convocação de ministros de Estado; ouvir os indiciados; inquirir testemunhas sob com-

promisso; determinar as diligências necessárias; requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos; transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença; apresentar relatório e projeto de resolução à respectiva Câmara. É de se acrescentar, por fim que, além desses poderes, o constituinte abriu margem a que os Regimentos Internos das Casas Legislativas, elencassem outros, conforme se extrai da previsão constitucional “...além de outros previstos nos regimentos das Casas Legislativas” (§3º do art. 58 da Constituição Federal).

Dessa forma, ao se interpretar conjuntamente todas estas disposições normativas (Constituição Federal, Lei n. 1579/52 e Regimentos Internos das Casas Congressuais), é possível arrolar, senão todos, a maioria dos poderes de que estão investidas as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Contudo, o presente artigo limitar-se-á apenas aos poderes de inquirição de indiciados e testemunhas e suas limitações que serão abordados em seguida.

2 PODER DE INTIMAR INDICIADOS E TESTEMUNHAS

O Art. 2º da Lei nº 1.579/52, distingue indiciado de testemunha. No entanto, dada a natureza político-legislativa das comissões parlamentares, aludida distinção ocasionou certa divergência entre os doutrinadores.

Alaor Barbosa, servindo-se da lição de João de Oliveira Filho e apoiado na doutrina francesa e norte-americana, entende que houve uma incorreção técnica do legislador ao distinguir entre indiciados e testemunhas, assim consigna:

Preliminarmente, não existe, no inquérito parlamentar a figura do indiciado. Observa muito bem o jurista JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (‘Inquéritos Parlamentares’, Revista de Informação Legislativa, junho de 1964, pp. 6 e segs.): É incorreção da Lei n. 1.579 de maio de 1952, referir-se a ‘indiciados e testemunhas’. O inquérito parlamentar não visa a instruir ação judicial penal, embora os elementos de prova em ação penal eventualmente proposta pelo Ministério Público. Inquérito Parlamentar é processo autônomo, que nasce e termina no âmbito da câmara legislativa – ou do Congresso Nacional – que o realize. Não havendo indiciados, em inquérito parlamentar, o que há são testemunhas. Todas as pessoas que deponham em inquérito parlamentar o fazem na condição de testemunhas. (BARBOSA, 1988, p. 103)

Em sentido contrário, Uadi Lamêgo Bulos, entende não haver incorreção no texto legal, tendo assim opinado:

Para nós, a Lei n. 1.579/52 andou bem ao mencionar *indiciado* e *testemunha*. Tais noções devem ser tomadas em termos amplos, porque não se circunscrevem, apenas, à órbita do inquérito policial, que, como vimos antes, não se confunde com o inquérito parlamentar. A distinção entre *indiciado* e *testemunha* possui relevo no âmbito do inquérito parlamentar. Por meio dessa diferenciação, fica translúcido que ninguém comparece a uma comissão parlamentar de inquérito na qualidade de *réu*. Qualquer pessoa, seja quem for, só pode ser ouvida pela CPI como *indiciado* ou *testemunha*. E, conforme dissemos acima, não é possível confundirmos *réu* com *indiciado*. Consequência disso: *indiciados* serão sempre *indiciados*. No curso das indagações que lhe são feitas, pelos depositários do poder de inquérito parlamentar, não podem ser transformados em *réus*. (BULOS, 2001, p. 75)

De se acrescentar que a questão ainda não foi suficientemente abordada pelos tribunais, apesar de não possui grande relevância para as comissões parlamentares de inquérito, uma vez que estas têm por finalidade apenas a colheita de informações. No entanto, qualquer que seja o posicionamento doutrinário a respeito da questão acima apresentada, em hipótese alguma, poderá um indivíduo chamado a depor perante as comissões, ser tachado de acusado ou réu.

3 PODER DE COLHER DEPOIMENTO DOS INDICIADOS

Por se tratar de poder instrutório constitucionalmente conferido à comissão parlamentar de inquérito, faz-se obrigatório o comparecimento do indiciado, não se tratando de mera faculdade deste.

Nas palavras de Alaor Barbosa:

Todas as pessoas que deponham em inquérito parlamentar o fazem na condição de testemunhas. E, nessa condição, não podem deixar de comparecer. Em nenhuma hipótese uma pessoa, convocada regularmente para depor em inquérito parlamentar, pode deixar de comparecer. (BARBOSA, 1988, p. 103)

Aliás, o parágrafo único art. 3º da Lei n. 1.579/52, dispõe que “em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua não intima-

ção será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal”

Muito embora o texto legal se refira apenas à testemunha, aludida medida vale igualmente para o indiciado. A esse respeito, vale transcrever a lição de Plínio Salgado:

É bem verdade que este parágrafo, na sua literalidade, contempla a providência apenas quanto a ‘testemunha’, mas é fora de dúvida que a disposição se aplicava analogicamente à hipótese de desentendimento à intimação pelo indiciado. (SALGADO, 2001, p. 92)

Assim, conclui-se que o indiciado, uma vez convocado pela comissão parlamentar de inquérito para prestar esclarecimentos, está obrigado a comparecer perante aquela, sob pena de ser conduzido coercitivamente.

Contudo, não obstante a lei n. 1759/52 silencie a respeito, nada impede que o indiciado compareça para depor acompanhado de seu advogado, sendo, portanto, evidente que a comissão de inquérito, não pode impedir, dificultar ou frustrar o exercício, pelo advogado, de suas prerrogativas profissionais.

Tal assertiva se mostra relevante, uma vez que na chamada “CPI do Narcotráfico”, os seus integrantes violaram esta garantia, o que importou em enérgico manifesto por parte dos advogados, o qual pode, assim, ser resumido em artigo publicado pelo advogado Alberto Zacharias Toron:

O fato é que neste *show* pífilo, como sempre acontece quando se exerce o poder de forma arbitrária, à margem da lei, não poderia faltar o desrespeito e a violência contra os advogados, vítimas como acentuou Barandier, do abuso de autoridade. Cegos pelas luzes, sôfregos pela publicidade, cheios de uma coragem sem base legal, os membros da CPI passam para a população que ‘os advogados estão atrapalhando a festa que eles armaram.’/.../ O Parecer portanto é pelo desagravo aos ilustres advogados Paulo José da Costa Junior e Maria Elisabeth Queijo subscritores da representação. Recomenda-se, ainda que se oficie tanto ao Senado como à E. Câmara dos Deputados, na pessoa de seus presidentes, para que entre outras providências, seja extirpada dos regimentos das diferentes CPIs a regra que só permite aos advogados a manifestação por escrito durante as atividades de inquirição das testemunhas ou suspeitos. Tal preceito, na verdade, representa uma mordaca ao advogado, pois, no calor dos acontecimentos, é impossível escrever, enviar o protesto à Mesa Diretora dos trabalhos, esperar ver lido o reclamo, etc. Tal tipo de exigência mais se compadece com o arbítrio e representa uma forma

de inviabilizar o protesto que, de resto, deve ser pronto, feito oralmente, diante de todos e sem peias como permite nosso estatuto, lei que, como todos sabemos foi votada pelo Congresso. (TORON, 2000)

Neste mesmo episódio, o Supremo Tribunal Federal chegou a se manifestar, ocasião em que assim decidiu:

O ordenamento positivo brasileiro garante ao cidadão, qualquer que seja a instância de Poder que o tenha convocado, o direito de fazer-se assistir, tecnicamente por Advogado, a quem incumbe, com apoio no Estatuto da Advocacia, comparecer às reuniões da CPI, nelas podendo, dentre outras prerrogativas de ordem profissional, comunicar-se pessoal e diretamente, com o seu cliente, para adverti-lo de que tem o direito de permanecer em silêncio (direito este fundamental no privilégio constitucional contra auto-incriminação), sendo-lhe lícito, ainda reclamar verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceitos constitucionais, legais ou regimentais, notadamente quando o comportamento arbitrário do órgão de investigação parlamentar lesar as garantias básicas daquele – indiciado ou testemunha – que constituiu este profissional do Direito. (MS 23.576/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão em 14-12-1999, DJU de 3-2-2000)

Dessa forma, não pode a comissão de inquérito impedir que o indiciado compareça assistido por seu advogado, tampouco é conferido à comissão o poder de impedir que este cumpra com suas atribuições profissionais que foram conferidas por seu cliente.

Ao prestar seus esclarecimentos, é assegurado ao indiciado, o direito de permanecer em silêncio, bem como não responder a indagações que possam resultar em sua auto-incriminação, citando-se, sobre o assunto, o entendimento de Francisco Campos:

Se é de incriminação que se trata, nenhuma pessoa é obrigada a depor contra si mesma, nem a fornecer à autoridade que a incrimina os papéis ou documentos em que ela suspeite se encontre comprovada a incriminação. (CAMPOS, 1962, p. 341)

A este respeito, o Supremo Tribunal já pacificou que:

/.../a self-incrimination constitui causa legítima que exonera o depoente de depor sobre fatos que lhes sejam perguntados e de cujo esclarecimento possa resultar, como necessário efeito causal, a sua própria responsabilização

penal. /.../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 que se revista o procedimento em que tenham sido convocados regularmente a depor. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, ao analisar este 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 se 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, na 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). O direito ao silêncio, em tal situação, constitui prerrogativa individual que não pode ser desconsiderada por qualquer dos poderes da República. (STF, HC n. 71.421, Rel. Min. Celso de Mello, RDA, n.196, p. 199-200, 1994)

Assim, infere-se que o indiciado, uma vez convocado a depor está obrigado a comparecer, sob pena de condução coercitiva, nada impedindo que se faça acompanhar de seu advogado, o qual, desde que não interfira injustificadamente no depoimento de seu cliente, poderá, dentre outras prerrogativas de ordem profissional, comunicar-se pessoal e diretamente, com este, para adverti-lo de que tem o direito de permanecer em silêncio (direito este fundamental no privilégio constitucional contra auto-incriminação), sendo-lhe lícito, ainda reclamar verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceitos constitucionais, legais ou regimentais, notadamente quando o comportamento arbitrário do órgão de investigação parlamentar lesar as garantias básicas daquele.

4 PODER DE INQUIRIR TESTEMUNHAS

Como já devidamente abordado no tópico anterior, ninguém pode ser obrigado a depor sobre fatos que importem em sua auto-incriminação. Ocorre que, o que se vê, na prática, é que a grande maioria das pessoas que são convocadas para testemunhar perante as comissões de inquérito, são submetidas a uma verdadeira saraivada de indagações que, invariavelmente, buscam a sua auto-incriminação.

No dizer de Ovídio Rocha Barros Sandoval:

É na parte referente à oitiva de pessoas que mais se avolumam os abusos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Por primeiro, as pessoas, em sua grande maioria, quando comparecem perante as Comissões Parlamentares de Inquérito, são transformadas em verdadeiros réus e, o pior, acusados sem possibilidade de qualquer defesa, sendo apresentadas interpelações a envolver a sua vida particular e a sua privacidade, sem o mínimo respeito aos direitos e garantias individuais consagrados no texto constitucional. Tais inquirições chegam ao despropósito de procurar levar as pessoas à auto-incriminação. Portanto, é importante fixar as regras, hauridas pela experiência, pela doutrina e pela jurisprudência, na parte referente à inquirição das testemunhas – e de indiciados, como pretende a lei de regência. (SANDOVAL, 2001, p. 59)

Contudo, não obstante a garantia constitucional da não auto incriminação, não se pode deixar de concluir que, nem sempre é dado à testemunha “calar” ou “negar” a verdade, sendo-lhe conferido esse direito, apenas e tão somente quando a resposta importar em auto-incriminação, sendo que, em se tratando de perguntas de cujas respostas em nada incriminarão a testemunha, está sim ela obrigada a respondê-las, sob pena de incorrer nas penas do inciso II do art. 4º da Lei n. 1.579/52 o qual não foi revogado, mas apenas mitigado.

Ainda, quanto ao depoimento das testemunhas, há que se esclarecer que não está a comissão parlamentar autorizada a inquiri-las sobre todo e qualquer assunto, devendo suas indagações guardar estreita ligação ao fato determinado que a originou, sob pena de estar configurado verdadeiro abuso.

Nas palavras de Ovídio Rocha Barros Sandoval:

Toda a oitiva das testemunhas e de pessoas envolvidas diretamente, denominadas erroneamente de indiciados, deve ficar circunscrita ao fato determinado para a instalação da CPI. (SANDOVAL, 2001, p. 21)

Outro ponto a ser mencionado, com relação à oitiva das testemunhas perante às comissões de inquérito, é que determinadas pessoas estão eximidas de depor, conforme preceituam os art. 206 e 207 do Código de Processo penal, o qual aplica-se subsidiariamente ao caso:

A este respeito, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só a posteriori pode ser apreciado caso a caso. A testemunha, não pode prever todas as perguntas que lhe são feitas. O judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho. (H.C. n. 71.039, RDA, nº 199, p. 207,1995)

Interpretando o acórdão acima transcrito, Plínio Salgado assim discorre:

A inteligência, na espécie, pois, é que a testemunha não se desobriga de comparecer à presença da comissão para depor, quando intimada regularmente, assistindo-lhe o direito de calar-se frente a perguntas sobre fatos a respeito dos quais tem o dever de guardar sigilo, como a seu turno, essa simples alegação a priori não autoriza a adoção de medida judicial com a qual se busque a dispensa de sua apresentação à CPI. (SALGADO, 2001, p. 107)

Dessa forma, pode-se inferir que a testemunha, da mesma forma que se dá no caso do indiciado, está obrigada a comparecer perante a comissão de inquérito, sendo-lhe assegurada a faculdade de se fazer acompanhar de seu advogado, bem como o direito de silenciar-se acerca de questões que possam importar em sua auto-incriminação, além de eximir-se de depor quando deva guardar segredo, em razão de função, ministério, ofício ou profissão.

5 CONCLUSÕES

Das reflexões tecidas no presente artigo, é possível concluir que, não obstante o legislador constituinte tenha dotado as comissões parlamentares de inquérito de importantes poderes, estes poderes não se mostram ilimitados, estando os seus integrantes restritos aos limites e ao rigor que cerca o poder investigatório dos magistrados, havendo necessário respeito aos direitos fun-

damentais dos indiciados e das testemunhas. Não é dado às comissões parlamentares de inquérito proferir qualquer ato de ordem jurisdicional, haja vista que suas atribuições são exclusivamente a de colher elementos através de nítido processo investigatório, podendo, respeitadas as regras processuais, intimar indiciados e testemunhas cujo comparecimento é compulsório sob pena de condução coercitiva, bem como ouvir indiciados e inquirir testemunhas sob compromisso; determinando diligências necessárias; dentre outras atribuições de ordem estritamente investigatória.

De outra parte, como se verificou, nada impede que o indiciado compareça à comissão parlamentar de inquérito acompanhado de seu advogado o qual pode inclusive aconselhá-lo a exercer o direito de permanecer calado ou de não produzir prova contra si mesmo, sem que isso importe no direito de qualquer ato coercitivo dos integrantes da comissão. O mesmo direito se estende às testemunhas convocadas para depor, as quais além de não estarem obrigadas a produzir prova contra si mesmas, igualmente não são obrigadas a responder perguntas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão devam guardar sigilo.

Tais direitos não de ser observados, sob pena de anulação de eventuais abusos por parte das comissões parlamentares de inquérito através de mandado de segurança e outros instrumentos de defesa dos direitos fundamentais indivíduo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alaor. CPI e Constituição: um caso concreto. *Revista de Informação Legislativa*, a.25, n.100, outubro/dezembro de 1988.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito Técnica e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMPOS, Francisco. Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e Garantias Individuais – Exibição de papéis privados, *Revista de Direito Administrativo*, n.67, p. 341, 1962.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao Pé da Letra*. Campinas: Milenium, 2001.

TORON, Alberto Zacharias. *As Comissões Parlamentares de Inquérito e as Prerrogativas dos Advogados*, *IBCCRIM*, dez. 2000.