

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



DIREITO AO SILÊNCIO EM CPI

Ribamar Soares

Consultor Legislativo da Área II

Direito Civil e Processual Civil, Direito Penal e Processual Penal, de Família,
do Autor, de Sucessões, Internacional Privado

ESTUDO

MARÇO/2006



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

DIREITO AO SILÊNCIO EM CPI

Ribamar Soares

A questão do direito ao silêncio no âmbito de comissão parlamentar de inquérito está relacionada à intimação de testemunha para depor.

Qualquer pessoa pode ser intimada na qualidade de testemunha, prestando o compromisso de dizer a verdade do que souber ou lhe for perguntado. As testemunhas devem ser inquiridas cada uma de per si, de modo que umas não saibam nem ouçam os depoimentos das outras (art. 210 do CPP).

A testemunha prestará o compromisso de dizer a verdade do que souber ou lhe for perguntado, sendo advertida das penas cominadas ao falso testemunho (art. 210 do Código de Processo Penal)

Em seguida, será qualificada, declarando seu nome, sua idade, seu estado e sua residência, sua profissão, lugar onde exerce sua atividade, se é parente e em que grau, de alguma das partes, ou quais suas relações com qualquer delas (art. 203 do CPP).

Recusando-se a testemunha a depor, salvo as hipóteses permitidas em lei, a Comissão poderá efetuar a prisão em flagrante por crime de desobediência, previsto no art. 330 do Código Penal.

Algumas pessoas podem se recusar a depor (art. 206 do CPP) . São elas:

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 for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias; o advogado, em processo no qual funcionou ou deva funcionar, ou sobre fato relacionado com pessoa de quem seja ou foi advogado, mesmo quando autorizado ou solicitado pelo constituinte, bem como sobre fato que constitua sigilo profissional (art., XIX, da Lei nº 8.906/94). “A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Cód. Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu "status" profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade” (HC nº 71.231-RJ, Relator Ministro CARLOS VELLOSO).

Outras são proibidas de depor (art. 207 do CPP), em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devendo guardar segredo, salvo se, desobrigadas, pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho.

Senadores e Deputados Federais não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas no exercício da função, nos termos do art. 53, §5º, da Constituição Federal.

Isto não impede que tais autoridades sejam impedidas de comparecer perante a Comissão na qualidade de testemunhas. Apenas terão a prerrogativa de se eximirem de falar acerca desses fatos.

A Comissão poderá requisitar à autoridade policial a apresentação da testemunha que, regularmente intimada, deixar de comparecer sem motivo justificado (art. 218 do CPP).

Na forma do que dispõe o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 1.579/52, 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, cujo teor é o seguinte:

“Art. 218. 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 o auxílio de força pública.”

A requisição através de juiz criminal encontra-se superada pelo Texto Constitucional de 1988, que confere a essas Comissões poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais. Sendo assim, não se justificaria que a Comissão tivesse de solicitar ao juiz a condução de testemunha faltosa. A própria CPI poderá requisitar força policial para fazer valer a intimação da testemunha que se recusar a comparecer para prestar depoimento.

O não-atendimento pela testemunha constitui crime de desobediência, previsto no art. 330 do Código Penal, nos seguintes termos:

“Art. 330. Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena – detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.”

Além do mais, à testemunha faltosa poderá ser aplicada a multa prevista no art. 453 do CPP, bem como poderá aquela ser condenada ao pagamento das custas da diligência. Neste caso, faz-se necessária a interferência judicial, por se tratar de medida de caráter condenatório, fugindo à alçada dos poderes da CPI, que se limitam à esfera investigatória.

A testemunha não pode recusar-se a depor perante a CPI, tendo a Comissão o poder de coação, de auto-executoriedade de sua intimação à testemunha faltosa. Nesse sentido, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, que passamos a transcrever:

“Ao Supremo 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.

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meio instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes.

Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; “conditio sine qua non” de seu exercício regular.

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta elimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites.

Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisíveis, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.

Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido.

Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos.

Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelam eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário.

Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho.

O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário.

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados como a administração, Constituição, art. 49, X, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade.

Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, in fine.

A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro poder.

Difícilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor.

Em casos de resistência ou recalcitrância ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1579, art. 3º parágrafo único.

Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho.

Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contrariaria a lógica das instituições.

A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o “punctum dolens” da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.

Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do ato correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal.

Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor.

Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar.

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 serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, par evitar que a pessoa venha a obter HC par calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho” (HC nº 71.039 – RJ, Relator Ministro PAULO BROSSARD).

O Presidente, o Vice-Presidente da República, os Senadores e Deputados Federais, os Ministros de Estado, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Secretários de Estado, os Prefeitos, os Deputados Estaduais e Distritais, os Membros do Poder Judiciário, os Ministros e Juizes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e a Comissão.

O Presidente e o Vice-Presidente da República, os Presidentes do Senado Federal poderão optar pela prestação de depoimento por escrito, caso em que as perguntas, formuladas pelas partes e deferidas pelo juiz, lhe serão transmitidas por ofício.

Observe-se que, mais uma vez, não se trata de direito de recusa a comparecer como testemunha perante a CPI, o abrandamento é apenas no que concerne à forma de comparecimento ou de prestação do depoimento.

A testemunha não é obrigada a se auto-incriminar, podendo calar-se, quando as informações lhe acarretarem prejuízo, caso em que não se configura o falso testemunho, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal abaixo transcritas:

“Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la.

Nulidade do auto de prisão em flagrante lavrado por determinação do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, dado que não se consignou qual a declaração falsa feita pelo depoente e a razão pela qual assim a considerou a Comissão.

Auto de prisão em flagrante lavrado por quem não preenche a condições de autoridade (art. 307 do CPP)” (HC nº 73.035 – DF, Relator Ministro CARLOS VELLOSO).

A testemunha, portanto não é obrigada a se incriminar, podendo guardar silêncio quanto a esses fatos, não podendo se omitir quanto aos demais.

Caso a Comissão intimasse alguém na qualidade de acusado, este também teria o direito de permanecer calado, não se incriminando, como sói acontecer em juízo.

Apenas nas hipóteses relatadas neste estudo, seria possível o silêncio perante uma comissão parlamentar de inquérito, de acordo com o nosso ordenamento jurídico vigente.