

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RENATA MARIA MATTOS URTIGA

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
PODERES E LIMITES CONSTITUCIONAIS: QUEBRA DO SIGILO DAS
COMUNICAÇÕES**

**RIO DE JANEIRO,
2019**

RENATA MARIA MATTOS URTIGA

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
PODERES E LIMITES CONSTITUCIONAIS: QUEBRA DO SIGILO DAS
COMUNICAÇÕES**

Monografia apresentada como requisito à obtenção do
título de bacharel em Direito junto à Universidade
Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Orientadora: Professor José Carlos Vasconcellos dos Reis.

RIO DE JANEIRO

2019

RENATA MARIA MATTOS URTIGA

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
PODERES E LIMITES CONSTITUCIONAIS: QUEBRA DO SIGILO DAS
COMUNICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. José Carlos Vasconcellos dos Reis (Orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO

2019

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida e pela graça de ser concebida em uma família tão linda.

Após, a meus pais, e irmão, minha fortaleza, sem os quais nada seria possível. Agradeço-os por cada investida em meu sucesso profissional, cada conselho dado, cada fracasso confortado e a cada vitória celebrada.

Aos colegas de classe Beatriz, Carolina, Clara, Diogo, Gabriella, Pedro e Yeda, que me ajudaram a todo momento. Ao Felipe, que entrou na minha vida como um colega de classe, e hoje se forma ao meu lado como meu companheiro de vida. Obrigada à todos vocês. Nesses últimos cinco anos fomos felizes, fomos apoio uns dos outros, e certamente não chegaríamos até aqui sem essa parceria.

Às melhores amigas que eu jamais sonhei em ter, Ana Carolina, Bruna, Eduarda, Isabela, Letícia, Lívia, Luana, Maria Theresa, Mariana e Natália, que sempre acreditaram no meu potencial e nunca mediram esforços para me ajudar, mesmo quando eu achava que ninguém poderia fazê-lo.

Por fim, e não menos importante, a todos os docentes que participaram da minha caminhada, em especial ao meu orientador, Professor José Carlos Vasconcellos, cuja ajuda na realização deste trabalho foi de suma importância, desde a escolha do tema, até o resultado final das pesquisas.

RESUMO

A Comissão Parlamentar de Inquérito é criada para apurar fato determinado, especificamente apontado desde sua criação. A Constituição da República conferiu às CPIs poderes investigatórios análogos, porém não idênticos, aos das autoridades judiciais.

No sistema constitucional brasileiro, não há direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, uma vez que razões de relevante interesse público podem legitimar a adoção excepcional, de medidas restritivas das liberdades públicas, desde que respeitados os termos estabelecidos na Constituição.

Partindo desse ponto, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem decretar, por autoridade própria, a quebra do sigilo de dados de pessoas investigadas por elas, desde que demonstrem a existência concreta de causa provável apta a legitimar essa medida excepcional, e que indiquem a necessidade de sua efetivação para o andamento da investigação de determinado fato.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Princípios Constitucionais. Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito. Limitações Constitucionais. Quebra de sigilo das comunicações. Interceptação telefônica.

ABSTRACT

The Parliamentary Commission of Inquiry is created to investigate a fact, specifically pointed out since its inception. The Constitution of the Republic granted to the Parliamentary Commission of Inquiry investigative powers that are similar to those of the judicial authorities, but not identical.

In Brazilian constitutional system, there are no rights or guarantees that are absolute, since reasons of relevant public interest may legitimize the exceptional adoption of measures that restrict public liberties, but only if the terms established in the Constitution are respected.

From that point on, the Parliamentary Inquiry Committees may, by their own authority, obtain confidential data of people that are being investigated by them, if they demonstrate the actual existence of a probable cause capable of legitimizing this exceptional measure, and also if they indicate that it's necessary for the effectiveness of the progress of the investigation.

Keywords: Parliamentary Inquiry Commission. Constitutional principles. Powers of the Parliamentary Committees of Inquiry. Constitutional Limitations. Breach of confidentiality of communications. Telephone interception.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	10
I.1. Breve histórico das Comissões Parlamentares de Inquérito.....	10
I.2. Natureza jurídica das Comissões Parlamentares de Inquérito	13
I.3. Princípios Constitucionais norteadores das Comissões Parlamentares de Inquérito	14
I.3.1. Princípio da Legalidade.....	15
I.3.2. Princípio da Publicidade	16
I.3.3. Princípio do Devido processo legal.....	17
I.3.4. Princípios do Contraditório e Ampla defesa	18
I.3.5 Princípio da Separação de poderes.....	18
I.3.6 Princípio da Reserva de jurisdição	19
I.3.7. Princípio da Assistência do Advogado	20
I.3.8. Princípio da Motivação suficiente.....	20
I.3.9. Princípio do Controle Judicial.....	21
I.3.10. Princípio da Transitoriedade	21
I.3.11. Princípio da Formalidade	22
I.3.12. Princípio da Finalidade	22
II. FUNÇÃO, PODERES E LIMITES INVESTIGATÓRIOS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	23
II.1. Função das Comissões Parlamentares de Inquérito	24
II.2. Poderes típicos das CPIs: controle e fiscalização	26
II.2.1. Oitiva do indiciado e investigado	26
II.2.2. Inquirição de testemunha	28
II.2.3. Requisição de documentos.....	29
II.2.4. Quebra dos sigilos, bancário, fiscal e telefônico.....	31
II.2.5. Busca e apreensão	33
II.3. Limites constitucionais ao poder de investigação das CPIs	34
II.3.1. Vedação da decretação de prisão, exceto flagrante delito	34
II.3.2. Vedação da condução coercitiva de indiciado/investigado	36
II.3.3. Assistência de advogado	37
II.3.4. Vedação da aplicação de medidas cautelares.....	37

III. A QUESTÃO DAS COMUNICAÇÕES: QUEBRA DE SIGILO E INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA.....	40
III.1. O sigilo de dados	42
III.2. Interceptação telefônica (Lei. 9.296/96).....	43
III.3. Outras formas de captação de conversas	47
III.3.1. Escuta telefônica.....	47
III.3.2. Interceptação ambiental.....	48
III.3.3. Gravação clandestina.....	49
III.4. Interceptação telefônica nas CPIs.....	51
CONCLUSÃO.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CPP	Código de Processo Penal
LC	Lei Complementar
MS	Mandado de Segurança
HC	Habeas Corpus
AP	Ação Penal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo possui a função típica de legislar, fiscalizar e controlar atos dos demais poderes, em especial do Poder Executivo, para que sejam evitados excessos e irregularidades que possam ferir diretamente o nosso ordenamento jurídico e o Estado democrático de direito.

Neste sentido é que surgiram as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), com o objetivo de realizar investigações acerca de fatos determinados, partindo do pressuposto de que o Poder Legislativo não teria apenas função de criar leis, mas também de fiscalização de sua execução, observados os direitos individuais e fundamentais dos cidadãos.

O texto constitucional de 1988 em seu art. 58, §3º, atribuiu às CPIs o poder de investigação próprio das autoridades judiciais. Apesar disso, a prática no dia a dia das CPIs vem demonstrando que esse poder investigatório conferido pela Carta Magna deve ser interpretado restritivamente, de modo a respeitar certos limites materiais, visando a garantia do exercício dos direitos fundamentais pelo cidadão.

Este controle exercido pelas CPIs é necessário devido ao ideal buscado de uma harmonia entre os poderes que compõem o Estado. O princípio da separação dos poderes assegura a importância de um poder exercer controle sobre o outro, de forma a garantir o bom funcionamento de todos

A Comissão Parlamentar de Inquérito é um mecanismo extremamente útil ao Estado, por isso se mostra tão importante o seu entendimento bem como a cuidadosa análise das limitações deste instituto, para que seu fim não seja deturpado, cominando no ferimento de princípios constitucionais.

Para efeito de exposição do tema, no primeiro capítulo poderemos observar um panorama geral sobre a história do surgimento das Comissões Parlamentares de Inquérito e, em seguida, será analisada a natureza jurídica desses órgãos técnicos, bem como a finalidade a que se prestam. O principal ponto exposto neste capítulo, será o dos princípios norteadores dos atos praticados nos inquéritos parlamentares. A observância destes princípios é imprescindível para que não sejam cometidos abusos ou injustiças durante o processo de inquérito parlamentar.

No capítulo seguinte, serão apresentados os poderes típicos e os limites constitucionais das Comissões Parlamentares de Inquérito. Muito se discute acerca do que as CPIs podem e não podem fazer, portanto, nesta parte da pesquisa, verificaremos como a doutrina e a Suprema Corte se comportam ao analisar as práticas parlamentares.

Por fim, no terceiro e último capítulo será analisada a quebra do sigilo das comunicações, e, de forma mais bem explicada, a questão da interceptação telefônica nas investigações realizadas pelas CPIs.

A presente pesquisa elegeu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como principal fonte para obtenção das informações, já que o tema é pouco explorado no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, e também posto que os entendimentos da Suprema Corte nos permitem uma análise melhor, mais aprofundada e segura acerca do assunto.

I. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

I.1. Breve histórico das Comissões Parlamentares de Inquérito

As Comissões Parlamentares de Inquérito tiveram origem na Roma Antiga, no início do século VII a.C. De acordo com Wilson Accioli¹, ao Senado incumbia a função de proteção do erário romano da má administração e corrupção das autoridades públicas. Este modelo de Senado não se confunde com o Poder Legislativo que conhecemos atualmente, pois era apenas um conselho que representava a autoridade dos fundadores, e não um órgão legislativo.

O modelo de parlamento hodierno teve origem na Inglaterra, bem como as comissões parlamentares de inquérito, que estão diretamente ligadas à Inglaterra do século XVII. De acordo com Margaret de Oliveira Valle dos Santos², foi em 1689, mesmo ano em que foi editado o Bill of Rights pelo Parlamento Inglês, que surgiram as comissões parlamentares de inquérito,

¹ ACCIOLI, Wilson. *Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política*. São Paulo: ED, 1990, p. 14 e 15.

² SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.168 e 169.

sendo um marco na transição de estruturas medievais absolutistas para um sistema de governo parlamentar, com a separação dos poderes.

No século XIX, as comissões parlamentares de inquérito se propagaram por toda a Europa Ocidental e pela América do Sul, chegando ao Brasil por volta de 1824. A Constituição Imperial de 1824, apesar de não ter previsto expressamente as comissões parlamentares de inquérito, em seu art. 15, inciso IX, conferiu poderes à Assembleia Geral para promover a guarda da Constituição e o bem geral da nação, o que nos permite concluir pela viabilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito.

A Constituição de 1891 ainda não trouxe dispositivo que disciplinasse o instituto da CPI, porém, segundo as lições de Margaret de Olivaes dos Santos:

“Ainda assim, nessa época, formaram-se, no âmbito do Poder Legislativo, comissões para investigar irregularidades em alfândegas e serviços postais, sendo certo que a atividade investigatória dessas Comissões estava diretamente vinculada ao poder de legislar. Em 1895, por exemplo, um deputado requereu a formação de uma dessas comissões para investigar as companhias estrangeiras de seguro de vida, no sentido da edição de legislação pertinente”³.

O dispositivo expresso que autorizava à Câmara dos Deputados a criação das comissões parlamentares de inquérito surgiu somente na Constituição de 1934, em seu art. 36, e dava à essas comissões poderes para apurar fatos determinados mediante requerimento de um terço de seus membros. Em 1937, com o Estado Novo de Getúlio Vargas, tal possibilidade foi revogada e a Constituição sequer fez referências à independência e harmonia entre os poderes, diferentemente das Constituições de 1824, 1891 e 1934.

Em 1946, houve uma redemocratização do nosso ordenamento jurídico que ampliou para o Senado a função de criar as comissões. Foi sob a égide da Constituição de 1946 que foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952, que foi a primeira da história jurídica brasileira a disciplinar as comissões parlamentares de inquérito.

³ SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 169 e 170).

A Constituição de 1967, fruto do golpe militar, inovou ao permitir que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal criassem as comissões parlamentares de inquérito, isolada ou conjuntamente, mediante prazo certo de duração (as chamadas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito). Já a Constituição de 1969 conservou as comissões, restringindo, contudo, em cinco o número máximo de Comissões que poderiam funcionar concomitantemente, ressalvando o caso de deliberação em contrário da maioria da casa do Congresso Nacional.

Atualmente, o art. 58, §3º, da Constituição de 1988 estabelece que as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, e devem ser criadas pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados, 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 criminal ou civil dos infratores.

As comissões parlamentares de inquérito traduzem a ideia de separação de poderes, tão necessária para diminuição das injustiças, conforme pensamento Aristotélico, que diz que a concentração de poderes nas mãos de um só indivíduo é perigosa e injusta⁴.

A Constituição de 1988 estabeleceu competências diferentes para cada órgão, e todos devem exercê-la em acordo com as previsões ali estabelecidas, existindo limites para cada ente federativo. Segundo Alexandre de Moraes⁵, todos os poderes exercem funções únicas do Estado, pois o poder soberano é uno e indivisível.

As Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil mostraram-se, ao longo dos tempos, um instrumento precioso para o Poder Legislativo fiscalizar de forma eficiente o Poder Executivo.

⁴ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 4.

⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 373.

I.2. Natureza jurídica das Comissões Parlamentares de Inquérito

As comissões parlamentares de inquérito são órgãos técnicos de estudo e investigação, distribuídas em cada Casa Legislativa, e têm natureza de comissão temporária. Apesar dessa natureza temporária, as comissões também podem ser permanentes.

As CPIs permanentes, também chamadas de comissões técnicas ou comissões em razão da matéria, subsistem às legislaturas e têm suas atribuições relacionadas nos incisos do §2º do art. 58 da CRFB/88, quais sejam: (i) discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa Legislativa; (ii) realizar audiências públicas com as entidades da sociedade civil; (iii) convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições; (iv) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; (v) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e (vi) apreciar programas de obras, planos sociais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

As CPIs temporárias são criadas para apreciação de matéria específica, e sobrevivem até o término da legislatura ou, antes dele, quando já alcançado o fim a que se destinam ou expirado o seu prazo de declaração⁶.

O inquérito parlamentar tem natureza diversa dos demais inquéritos pelo seu caráter eminentemente político. Não obstante, devem ser assegurados o contraditório, a ampla defesa, a justa motivação, a assistência do advogado, o controle jurisdicional e a publicidade. Todas essas garantias constitucionais devem ser observadas para evitar arbitrariedades em detrimento dos indiciados e assegurar o funcionamento da CPI ao fim a que se destina.

A finalidade do inquérito parlamentar é quase a mesma do inquérito policial. A diferença é que o primeiro tem a característica de um sistema acusatório por excelência (e não inquisitório) que, além de apurar irregularidades e encaminhar o relatório final ao Ministério Público, tem o objetivo de investigar determinado fato visando a uma legislação posterior mais eficiente. Ainda que existam investigações simultâneas instauradas em outros órgãos estatais,

⁶ MORAES, Guilherme Peña de. *Direito Constitucional – teoria do estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 372.

nada impede que as Comissões Parlamentares de Inquérito, de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, promova inquéritos parlamentares autônomos⁷.

I.3. Princípios Constitucionais norteadores das Comissões Parlamentares de Inquérito

Princípios são normas que disciplinam a realização de algo de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios traçam diretrizes para fundamentar as decisões jurídicas, evitando a parcialidade e eventuais injustiças. Dotados de generalidade e, diferentemente das regras, que seguem a máxima do “tudo ou nada”⁸, os princípios são regidos pela ponderação dos valores envolvidos. Na colisão de princípios um cede ao outro, porém sem excluir qualquer deles do sistema, de forma que ambos continuam válidos para o futuro. O mesmo não ocorre com relação às normas, cujo conflito desencadeia o questionamento de sua validade, gerando a prevalência de uma e a invalidade de outra.

Cabe ressaltar que o pensamento jurídico dominante no Brasil acerca do conceito de princípios, normas e regras é divergente, e que a doutrina possui diversas correntes. Para tratar do tema, seria essencial uma análise crítica sobre a teoria dos princípios e um estudo sobre o debate jurídico existente, o que seria extremamente enriquecedor para um trabalho de conclusão de curso. Ocorre que essa discussão escapa ao objeto mais imediato desta pesquisa, portanto, para efeito deste trabalho, adotaremos o conceito consagrado de Ronald Dworkin acima mencionado.

Os critérios para a ponderação de princípios surgiram na doutrina alemã, por meio do princípio da proporcionalidade, e foram implementados pelos americanos pelo que chamamos de princípio da razoabilidade, cujos elementos são os seguintes: (i) adequação – os meios justificam os fins almejados; (ii) necessidade – escolha do meio menos gravoso ou proibição de excessos; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito – intensidade da providência tomada.

⁷ STF – Pleno - MS 26441 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA (MC) - Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25/04/2007, DJ de 09.04.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606848>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁸ DWORKIN, Ronald. *Is law a system of rules?* Oxford University Press, 1977, p.45. apud PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. *Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito*. Revista da EMERJ, v. 10, nº 40, 2007. p. 292. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista40/Revista40_288.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

A seguir serão analisados os princípios constitucionais especialmente aplicáveis às Comissões Parlamentares de Inquérito.

I.3.1. Princípio da Legalidade

O art. 5º, inciso II, da Constituição da República dispõe que ninguém será obrigado a fazer algo ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O objetivo do dispositivo é combater o poder arbitrário do Estado e fazer prevalecer a soberania do povo contra qualquer espécie de totalitarismo⁹.

A Administração Pública e todos os cidadãos submetem-se ao império da lei, e só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral. O princípio da legalidade mais se aproxima de uma garantia constitucional do que de um direito individual, já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura ao particular a prerrogativa de repelir algo que lhe foi imposto por outro meio que não em virtude de lei.

O princípio da legalidade determina que qualquer comando jurídico que imponha comportamentos forçados há de provir de uma espécie normativa, diferentemente do princípio da reserva legal, que opera de forma mais restrita. Ele incide somente sobre os campos materiais especificados pela Constituição, ou seja, não incide sobre qualquer dos comportamentos humanos. É, portanto, de menor abrangência e maior exclusividade, servindo como regra de definição de competência aos entes estatais.

Para a ordem jurídica brasileira, o conceito de legalidade está definido na Seção VIII do Capítulo I do Título IV da Constituição da República, abrangendo as seguintes espécies: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções¹⁰.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 51.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 85.

Assim sendo, o poder de investigação das comissões parlamentares de inquérito só pode ser realizado mediante autorização legal (art. 58, §3º, da Constituição da República; Lei 1.579/52; Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

I.3.2. Princípio da Publicidade

A publicidade vem do dever de divulgação oficial dos atos administrativos realizados pelos parlamentares nas CPIs, salvo hipóteses legais de sigilo, como, por exemplo, a exposição da intimidade de alguém sem qualquer benefício da investigação ou ao interesse público. O princípio da publicidade é instrumento indispensável para a sindicabilidade da legalidade e da moralidade do Poder Público, pois através da transparência de seus atos é que se tornará possível constatar a conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica¹¹.

A Constituição da República de 1988 trata da publicidade no art. 5º, inciso LX, e no art. 37, §1º, ao disciplinar que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. No entanto, tanto a Carta da República, quanto a Lei 1.579/52, e os Regimentos das Casas Legislativas, silenciam quanto à existência da publicidade nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Apesar disto, podemos concluir que as comissões também estão sujeitas ao princípio da publicidade, visto que o poder de investigação é próprio das autoridades judiciais, persistindo o dever de publicação de suas decisões, conforme art. 93, inciso IX, da Constituição da República.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, enquanto face do poder legislativo, cujos membros exercem mandato popular representativo, devem ainda mais fortemente obediência ao princípio da publicidade. É direito do cidadão, como representado, saber quem está atuando e como está atuando o seu representante. Dito isto, como regra, os inquéritos das CPIs são públicos, devendo o local de realização ter acesso permitido a qualquer um que queira assisti-los.

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *op.cit.* p. 87 e 88.

I.3.3. Princípio do Devido processo legal

A Constituição de 1988 inovou em relação às Cartas antigas, e referiu-se expressamente ao devido processo legal, além de fazer referência explícita à privação de bens como matéria a beneficiar-se também dos princípios próprios do direito processual penal¹². Este princípio configura a dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado e pleno direito de defesa¹³.

No Direito Público, nenhuma decisão pode deixar de observar normas procedimentais mínimas, que garantam, entre outros valores, o conhecimento em geral e a intervenção, quando admitida. O princípio do devido processo legal inclui a preservação das liberdades e dos direitos fundamentais, uma vez que a cláusula do devido processo da lei não pode abrigar atos públicos irrazoáveis¹⁴.

Previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição da República, o princípio do devido processo legal é o reitor do ordenamento jurídico, e subdivide-se em adjetivo e substantivo. O primeiro, é exatamente o dogma que assegura as garantias do indivíduo enquanto parte do processo, já o segundo, nada mais é do que o princípio da razoabilidade, que assegura a justa tomada de decisões nas atividades estatais. A razoabilidade é imprescindível para que um ato seja justo e corresponda à realidade da vida.

Segundo José Afonso da Silva¹⁵, o princípio do devido processo legal combinado com o direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CRFB/88), o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV), fecha o ciclo das garantias processuais. Assim, garante-se o processo, com as formas instrumentais adequadas, de forma que a prestação jurisdicional, quando entregue pelo Estado, dê a cada um, o que é seu.

¹² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 84.

¹³ MORAES, Alexandre de. *op. cit.*, p. 51.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 97.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

I.3.4. Princípios do Contraditório e Ampla defesa

Os princípios do contraditório e ampla defesa estão diretamente ligados ao princípio do devido processo legal, na medida em que são voltados para o resguardo dos direitos do cidadão e da dignidade humana. Estes princípios consagram a garantia constitucional que determina que se ouçam todas as partes envolvidas, de forma a preservar todas as linhas de defesa¹⁶.

Dispostos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, os princípios do contraditório e ampla defesa enunciam que deve haver bilateralidade entre as partes, quanto aos procedimentos, termos processuais e natureza procedimental. O contraditório tem ligação íntima com a necessidade de igualdade entre as partes¹⁷, e garante ao indiciado e às testemunhas o direito de informação sobre os atos processuais e a possibilidade de defesa. Ainda existe o instituto do contraditório diferido, cuja manifestação de uma das partes se dá após a manifestação da outra, havendo, entre elas, uma decisão judicial. É o caso da interceptação telefônica, por exemplo.

O princípio da ampla defesa possui dois desdobramentos: a autodefesa e a defesa técnica. O primeiro, tem caráter facultativo, ou seja, o indiciado tem direito ao silêncio, e é realizado durante o interrogatório. O segundo é realizado pelo procurador do indiciado durante o processo de inquérito parlamentar. A inobservância desses dois princípios acarreta a nulidade de todo o procedimento de investigação parlamentar.

I.3.5 Princípio da Separação de poderes

O princípio da separação de poderes serve de baliza e limitação material para a atuação parlamentar. A CPI não tem poderes para investigar atos de conteúdo jurisdicional, não podendo, portanto, rever os fundamentos de uma sentença judicial.

Isto não significa dizer que todos os atos do Poder Judiciário estejam excluídos do âmbito de incidência da investigação parlamentar. A Comissão Parlamentar de Inquérito pode:

¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 98 e 99.

¹⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 85.

“investigar atos de caráter não jurisdicional emanados do Poder Judiciário, de seus integrantes ou de seus servidores, especialmente se se cuidar de atos, que, por efeito de expressa determinação constitucional, se exponham à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo (CF, arts. 70 e 71) ou que traduzam comportamentos configuradores de infrações político-administrativas eventualmente praticadas por Juízes do STF (Lei n. 1.079/50, art. 39), que se acham sujeitos, em processo de impeachment, à jurisdição política do Senado da República (CF, art. 52, II)”¹⁸.

A separação de poderes constitui uma divisão das funções típicas do poder estatal com o objetivo de preservar a forma republicana de governo, e de trazer legitimidade ao exercício de um poder.

I.3.6 Princípio da Reserva de jurisdição

O princípio da reserva de jurisdição consagra a submissão do agir ao Direito, englobando, assim, o princípio da legalidade¹⁹. Conforme definiu o Ministro Celso de Mello:

“o postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’”²⁰.

Em outras palavras, a CPI não poderá praticar determinados atos de jurisdição atribuídos especificamente ao Poder Judiciário, ou seja, atos propriamente jurisdicionais reservados à primeira e última palavra dos magistrados, não podendo a CPI neles adentrar²¹.

¹⁸ STF – Pleno - HC 79441 / DF - DISTRITO FEDERAL HABEAS CORPUS. Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 21/11/2019, DJ de 06/10/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78064>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 98 e 99.

²⁰ STF – Pleno - MS 23452 / RJ - MANDADO DE SEGURANÇA. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16/09/1999, DJ de 12/05/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

²¹ Lenza, Pedro. *Direito constitucional esquematizado* – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 516.

I.3.7. Princípio da Assistência do advogado

Segundo a Constituição da República, “o advogado é indispensável à administração da justiça”. A atuação do advogado é imprescindível para a preservação dos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem proibir a presença do advogado do indiciado ou da testemunha, nem tampouco cercear-lhes o exercício da atividade profissional.

Segundo o art. 7º da Lei 8.906/94, são direitos do advogado: (i) reclamar, verbalmente, ou por escrito, perante qualquer autoridade, contra a não-observação de preceito de lei, regulamento ou regimento; (ii) o de falar, sentado ou de pé, em órgão do Poder Legislativo; (iii) o de comunicar-se com seu cliente pessoal e diretamente, sem, porém, substituí-lo no depoimento (ato personalíssimo), para adverti-lo de que lhe assiste o direito de permanecer em silêncio; (iv) o de opor-se a qualquer ato arbitrário ou abusivo cometido contra o seu cliente por membros da CPI, inclusive naquelas hipóteses em quem, no curso do depoimento, venha a ser eventualmente exibida prova de origem ilícita.

I.3.8. Princípio da Motivação suficiente

Motivar é enunciar expressamente as razões de fato e de direito que autorizam ou determinam a prática de um ato jurídico. Os motivos são pressupostos jurídicos e de fato que fundamentam a aplicação de um comando legal, compondo uma decisão jurídica ou administrativa²². Todas as decisões da Administração Pública devem ser tomadas com base na razoabilidade e na fundamentação em lei, não importando que o ato seja vinculado ou discricionário.

A Constituição da República, em seu art. 93, inciso IX, determina que todas as decisões judiciais devem ser fundamentadas e com base na lei, sob pena de nulidade. De acordo com os ensinamentos de Canotilho²³ a exigência desta motivação suficiente das sentenças possibilita maior racionalidade nas decisões judiciais, maior coerência na argumentação do juiz, e permite às partes interessadas invocar perante às instâncias superiores competentes os eventuais vícios e desvios dos juízes. Ainda, reforçando a necessidade da observância deste princípio, o

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 97 e 98.

²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4 ed. Coimbra, 1989, p.589.

Supremo Tribunal Federal²⁴ entendeu que as Comissões Parlamentares de Inquérito devem fundamentar todas as suas deliberações, no desempenho de seus poderes de investigação, já que estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados.

I.3.9. Princípio do Controle judicial

Nas Comissões Parlamentares de Inquérito o Poder Legislativo atua sob delegação de competência, portanto, deve ter seus atos controlados pelo Poder Judiciário. As CPIs não são órgãos autônomos e independentes e, qualquer que seja o fato determinante de sua instauração, têm o dever de observar os limites estabelecidos pela Constituição da República, sob pena de abuso de poder.

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República, consagra o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, estabelecendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. No entanto, não determina expressamente a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar os atos praticados pelas CPIs. Segundo o próprio STF, este tribunal é competente para exercer controle dos atos praticados pelas CPIs em sede da *habeas corpus* e mandado de segurança²⁵.

I.3.10. Princípio da Transitoriedade

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm caráter temporário, assim preceitua o art, 5º, §2º da Lei 1.579/52. Os trabalhos da CPIs terminam com a sessão legislativa que a tiver instituído, caso não seja prorrogada. Portanto, concluída a investigação e feito o relatório final, esgotam-se as suas funções, sendo obrigatório o encerramento da comissão. O art. 35, §3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece um prazo de 120 dias para funcionamento de suas comissões, havendo a possibilidade de prorrogação desse prazo por mais 60 dias. São admitidas sucessivas prorrogações, desde que ocorram dentro do mesmo mandato legislativo, e que sejam extremamente necessárias à conclusão do processo investigatório.

²⁴ STF – Pleno – MS 23454/DF – MANDADO DE SEGURANÇA - Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 19/08/1999, DJ de 23/04/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85967>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁵ STF – Pleno – HC 71039 / RJ - RIO DE JANEIRO HABEAS CORPUS. Rel Min. Paulo Brossard, julgamento em 07/04/1994, DJ 06.12.1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72853>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

I.3.11. Princípio da Formalidade

O art. 58, §3º, da Constituição da República estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito serão instauradas mediante requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa. Com a leitura deste dispositivo podemos concluir que a Carta Magna deu prioridade à vontade da minoria, já que geralmente a maior parte do Congresso Nacional é composta por aliados do governo, e estes tendem a obstruir qualquer tipo de requerimento que vise investigar os atos do governo. Este quórum mínimo para a instauração das CPIs é uma maneira de assegurar a deflagração das investigações, e evitar que os partidos majoritários se utilizem dessa maioria para frustrar a composição da comissão, inviabilizando certos inquéritos para satisfazer interesse próprio. É fundamental que, para a manutenção de Estado democrático de direito, seja reconhecido o direito de oposição das minorias parlamentares.

O art. 35, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados impõe mais uma formalidade, a de proibir a criação de uma CPI, se estiverem funcionando ao menos cinco, salvo se o projeto de resolução for assinado por um terço dos parlamentares.

I.3.12. Princípio da Finalidade

Podemos conceituar o princípio da finalidade como “a orientação obrigatória de toda a atividade administrativa pública ao interesse público, especificamente explícito ou implícito na ordem pública, com vistas ao atendimento pelo Estado”²⁶.

As CPIs precisam definir de forma bem delimitada o escopo da investigação. O princípio da finalidade assegura que o inquérito parlamentar esteja vinculado a fatos específicos e relacionados com o poder público. O poder investigatório das CPIs não é limitado a fatos determinados, porém nada impede que sejam apurados fatos conexos ao principal, bastando o aditamento da inicial.

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 101.

O art. 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que o objeto de apuração das Comissões Parlamentares de Inquérito seja fato determinado concernente ao relevante interesse público e da ordem constitucional, legal, econômica e social do país.

Além de todos os princípios analisados até este ponto, as Comissões Parlamentares de Inquérito devem obedecer ao princípio da colegialidade, que determina a necessidade de maioria dos votos da Casa Legislativa em suas deliberações, bem como ao princípio da representação proporcional, que exige a representação de todos os partidos e grupos ideológicos que compõem o Parlamento. Cada partido deverá ter, em cada comissão de inquérito, um número proporcional de Deputados e Senadores do Plenário.

II. FUNÇÃO, PODERES E LIMITES INVESTIGATÓRIOS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

A Constituição da República, em seu art. 58, §3º, estabeleceu que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das Casas Legislativas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, em conjunto ou separadamente, e devem obedecer alguns pressupostos, quais sejam: (i) requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; (ii) prazo certo; (iii) representação proporcional dos partidos; e (iv) limitação da investigação a fato determinado, em consonância com a competência legislativa da Casa referida. Essa atribuição de poderes concedeu caráter cogente aos comandos das CPIs, como, por exemplo, a condução coercitiva de testemunhas. Apesar de a Carta Magna não atribuir às comissões poderes coercitivos, nem a autoexecutoriedade das suas decisões, as comissões podem se dirigir ao Poder Judiciário sempre que necessário o uso da força.

Segundo Alexandre de Moraes²⁷, o art. 58, § 3º da Carta da República foi extremamente lacônico e impreciso ao estabelecer poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, uma vez que, no ordenamento jurídico brasileiro, inexistente, em regra, a figura do juiz-investigador. Certamente esse artigo não pode ser interpretado como uma exceção ao princípio da unicidade da jurisdição.

²⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.383.

Apesar da previsão constitucional, as comissões parlamentares de inquérito não possuem os mesmos poderes de investigação judicial dos magistrados. Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito estão equiparados aos dos magistrados somente no que concerne a instrução processual penal (busca da verdade material), já que muitas das vezes as investigações judiciais implicam na restrição dos direitos fundamentais, o que não pode ser determinado por um congressista. Uma CPI não pode decretar, por exemplo, a prisão preventiva do indiciado ou determinar uma busca e apreensão domiciliar.

A Lei Federal nº 1.579/52 dispõe sobre as CPIs e, em seu art. 6º, impõe que "o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal". Ainda, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal também estabelecem expressamente essa subsidiariedade do CPP, em seus artigos 36, parágrafo único e 153, respectivamente.

Os poderes exercidos pelas CPIs são amplos, porém não irrestritos. Existem requisitos de forma, e tempo a serem respeitados, conforme observamos no tópico **III.3.** (princípios constitucionais norteadores das CPIs). Os objetivos das CPIs devem sempre ser o de produção legislativa e fiscalização dos três poderes²⁸.

O delineamento dos poderes e limites de uma CPI tem o objetivo de evitar o despotismo dos parlamentares, garantir o equilíbrio na tripartição de poderes, e assegurar o Estado Democrático de Direito.

II.1. Função das Comissões Parlamentares de Inquérito

No inquérito parlamentar, o Legislativo revela sua função típica de fiscalizar e controlar a gestão da coisa pública. A fiscalização pode ser político-administrativa e financeiro-orçamentária, conferindo ao parlamento conhecimentos que visam a uma legislação mais eficiente, bem como a administração pública com uma conduta ilibada.²⁹

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n 12. Salvador/Bahia, 2008, p. 3. Disponível em:

<<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4217991/course/section/1057477/Texto%20Lu%C3%ADs%20Barroso%20CPI.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

²⁹ CANOTILHO, JJ Gomes. *Constituição da república portuguesa anotada*. 2 ed., v. II. Coimbra: ED Coimbra, 1985, p. 244. apud PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. *Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões*

Segundo Manuel Messias Peixinho:

“(...) uma comissão parlamentar de inquérito pode investigar determinado fato visando a uma posterior legislação. Pode, por exemplo, investigar o tráfico de drogas e, ao final das investigações, concluir que deve criar uma legislação mais rigorosa para combater o tráfico de entorpecentes. Poderá, ademais, após a investigação do mesmo fato, concluir por encaminhar ao Ministério Público nomes de pessoas ou instituições que são cúmplices do narcotráfico”³⁰.

Complementando a ideia de Peixinho, Canotilho³¹ entende que, além de colher informações para a preparação de projetos legislativos, as CPIs têm a finalidade de assegurar e manter a reputação do Parlamento, e controlar abusos e irregularidades do governo e da administração pública.

O próprio Supremo Tribunal Federal³² entende que a investigação realizada pelas CPIs, ao promover o conhecimento dos fatos sociais, aperfeiçoam a legislação futura. O poder de investigar é inerente à função de legislar, sem a qual o Poder Legislativo não poderia exercer plenamente suas atribuições.

As Comissões Parlamentares de Inquérito podem ser instauradas para investigar o próprio Poder Legislativo, bem como o Executivo e o Judiciário. Em relação ao Poder Legislativo, é possível a investigação de atos da gestão administrativa de sua própria máquina, excetuados os atos ligados à sua economia interna³³. Os atos do Poder Executivo também podem ser investigados, desde que não digam respeito à operações e táticas militares, negociações internacionais, ou qualquer outro tipo de conteúdo sigiloso³⁴. No Poder Judiciário,

Parlamentares de Inquérito. Revista da EMERJ, v. 10, nº 40, 2007. p. 292. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista40/Revista40_288.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

³⁰ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 164

³¹ CANOTILHO, JJ Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almeida, 2003, p. 636.

³² STF – Pleno – HC 71039 / RJ - RIO DE JANEIRO HABEAS CORPUS. Rel Min. Paulo Brossard, julgamento em 07/04/1994, DJ 06.12.1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72853>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

³³ SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 181.

³⁴ SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. *op. cit.*, p. 182.

só podem ser investigados atos de cunho administrativo. É inviável, por exemplo, o inquérito parlamentar acerca de uma decisão proferida por um juiz.

Os arts. 2º e 60, § 4º, inciso III, da Constituição da República, também vedam a investigação de matéria cujos projetos de lei sejam de iniciativa exclusiva dos Chefes dos Poderes Executivos e Judiciário, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes.

II.2. Poderes típicos das CPIs: controle e fiscalização

A grande fonte de estudo desse tema acaba sendo a jurisprudência da Suprema Corte, pela falta de previsão constitucional, uma vez que a única norma onde a Constituição da República trata das CPIs é o art. 58, § 3º, que é muito pobre em detalhes e sucinto. Do ponto de vista prático, é muito mais enriquecedor para o presente trabalho a análise da jurisprudência do STF, em função de seus efeitos vinculantes.

O poder investigatório das CPIs, além de ser marcado pelo interesse público, somente pode ser exercido na apuração de fatos aos quais o Poder Legislativo exerça fiscalização e controle. A Lei Federal nº 1.529/52 previu amplos poderes às CPIs, determinando a aplicação subsidiária da legislação penal e processual penal³⁵. A seguir analisaremos um a um os poderes mais consagrados dos parlamentares.

II.2.1. Oitiva do indiciado e investigado

O indiciado é a pessoa que já sofreu medida de constrição pessoal ou patrimonial (prisão em flagrante, busca e apreensão) e, de acordo com o art. 2º da Lei Federal nº 1.579/52, poderá ser ouvida pela comissão investigatória. Caso ainda não tenha ocorrido nenhuma medida constritiva, o indivíduo será ouvido na condição de testemunha. Nessas oitivas, a Constituição da República consagra o direito ao silêncio, inafastável pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pois o investigado não poderá ser obrigado a depor contra si mesmo. O próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu no sentido de que qualquer pessoa, seja investigado ou

³⁵ WILLEMANN, Flávio de Araújo. Parecer nº 01/2011-FAW. Revista de Direito da Procuradoria Geral. Rio de Janeiro. Vol. 67, 2013, p. 385. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4OQ%2C%2C>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

testemunha³⁶, pelo direito à não autoincriminação, pode deixar de responder às perguntas que lhe forem feitas nos inquéritos parlamentares, como segue:

“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 entendimento pacificado nesta Corte está alinhado no sentido de que 'as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm poder instrutório das autoridades judiciais -- e não mais que o destas. Logo, às Comissões Parlamentares de Inquérito poder-se-ão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, entre os quais os derivados da garantia constitucional da não-auto-incriminação, que tem sua manifestação eloqüente no direito ao silêncio dos acusados'. O privilégio constitucional da não auto-incriminação alcança tanto o investigado quanto a testemunha (HC 79.812, Celso de Melo) ”. (HC 96.981-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática proferida pelo Min. Eros Grau, julgamento em 26/11/2008, DJE de 1º/12/2008), - grifado.

Durante o procedimento, o indiciado será ouvido e poderá exercer sua autodefesa, aplicadas as disposições dos artigos 185 a 196 do Código de Processo Penal. O texto do art. 186 do CPP dispõe, *in verbis*:

“Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas”. Ainda, o parágrafo único do dispositivo acrescenta que “o silêncio que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa”.

Por fim, a oitiva é um ato personalíssimo, não podendo ser realizada por meio de procurador.

³⁶ STF – Pleno – HC 79812 / SP - SÃO PAULO HABEAS CORPUS– Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 08/11/2000, DJ 16/02/2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78158>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

II.2.2. Inquirição de testemunha

As Comissões podem determinar a oitiva de qualquer pessoa, funcionário público – inclusive Ministros de Estado – ou particular, desde que seja necessário para a investigação. Conforme já destacado pelo STF:

“(...) a Constituição explicitou dispor a Comissão Parlamentar de Inquérito dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ entre os quais avulta de importância o de intimar, fazer comparecer, se for o caso, e tomar o depoimento de qualquer pessoa sobre o fato determinado a cuja apuração se destinar”³⁷.

O art. 148, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal dispõe que se aplicarão subsidiariamente as disposições do Código de Processo Penal relativamente às testemunhas, previstas nos artigos 202 a 225. A testemunha convocada por uma CPI não pode eximir-se de depor.

De acordo com o art. 210 do Código de Processo Penal, as testemunhas devem ser inquiridas individualmente, de forma que nenhuma tenha ciência do depoimento, ou do conteúdo do depoimento das outras. Caso a testemunha faça alguma afirmação falsa, negue ou cale a verdade perante a comissão de inquérito, incorrerá no crime de falso testemunho (art. 4º, inciso II, da Lei 1.579/52).

A Constituição da República, em seu art. 58, § 2º, possibilita a convocação de Ministros de Estado para prestarem informações e, evidentemente, não serão inquiridos como testemunhas. No entanto, caso se recusem a comparecer ao inquérito de uma CPI, sem motivo justo, incorrerão em crime de responsabilidade (art. 50 da Constituição da República).

Assim como no caso do indiciado, é assegurado à testemunha o direito ao silêncio e à não auto-incriminação, portanto, não se configura crime de *falsum* quando a pessoa, ainda que compromissada com a verdade, deixe de relevar fatos que possam incriminá-la.

³⁷ STF – Pleno – HC nº 79.244-8/DF – medida liminar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23/02/2000, DJ de 24/03/2000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/780405/habeas-corpus-hc-79244-df>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Existe uma diferença fundamental entre a inquirição de testemunha e a oitiva de indiciados, que é a possibilidade de condução coercitiva da testemunha³⁸, apesar da grande divergência doutrinária. O Supremo Tribunal Federal já sinalizou a possibilidade de condução coercitiva de testemunha pela CPI, ao conceder, em caráter preventivo, ordem de habeas corpus contra ameaça ao direito de liberdade de locomoção materializado “na intimação do paciente para depor em CPI, que contem em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer”³⁹. O Ministro Marco Aurélio Mello, no exercício da Presidência do STF, pontuou que não é legítimo às CPIs conduzirem coercitivamente investigados/indiciados, sendo, porém, necessário observar o rito do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 1.579/52 para a condução coercitiva de testemunhas, vejamos:

“Diante do não comparecimento, o paciente foi reconvocado (fl. 7), tendo a Comissão aprovado previamente requerimento para que seja conduzido coercitivamente:

O art 3º da Lei 1.579/52 determina que indiciados e testemunhas sejam intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal, comando do qual não destoa a art. 148 do Regimento Interno do Senado.

No § 1º do art. 3º da Lei 1.579/52, resta estabelecido o procedimento para que as testemunhas sejam conduzidas coercitivamente, não se estendendo tal possibilidade para os indiciados.

É o que também faz o Código de Processo Penal que estabelece hipótese de condução coercitiva apenas para testemunhas (art. 218, CPP), a demonstrar que a condução coercitiva não é providência legítima quando se trata de investigado”⁴⁰, - grifado.

II.2.3. Requisição de documentos

De acordo com o art 2º da Lei 1.579/52, as comissões parlamentares de inquérito podem requisitar documentos e informações das repartições públicas e autárquicas. Existe divergência doutrinária acerca da possibilidade de exigência de documentos privados pelas CPIs e, segundo Luís Roberto Barroso (citado por Ricardo Guanabara⁴¹), o princípio da legalidade e a autonomia

³⁸ MORAES, *Alexandre de. Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 323.

³⁹ STF – Pleno - HC 71216 / CE - CEARÁ HABEAS CORPUS – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 10/05/1994, DJ de 24/06/1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72962>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

⁴⁰ STF – Pleno - HC 100.340/AM, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 04/11/2010, DJe de 1º/12/2010. apud WILLEMANN, Flávio de Araújo. Parecer nº 01/2011-FAW. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, 2013. vol. 67, p. 391. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4OQ%2C%2C>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁴¹ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 183.

da vontade obstam que as comissões parlamentares de inquérito intrometam-se em assuntos reservados exclusivamente ao âmbito privado, uma vez que não há previsão legal permitindo tal proeza. O que se entende, majoritariamente, é que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado legitima a intervenção estatal nas relações privadas, permitindo que as CPIs tenham acesso a documentos privados, desde que haja fato relacionado ao Poder Público que dê ensejo à investigação, e sem ferir a individualidade do cidadão.

Segundo entendimentos do Supremo Tribunal Federal, o art. 2º da Lei Federal nº 1.579/52 estabelece que o poder das autoridades judiciais de acessar dados sigilosos é comum às CPIs. Vejamos a ementa abaixo:

“Habeas corpus. Comissão Parlamentar de Inquérito. Atividades investigatórias específicas simultaneamente realizadas por órgão jurisdicional e comissão parlamentar de inquérito. Viabilidade. Utilização, por CPI, de documentos oriundos de inquérito sigiloso. Possibilidade. Investigação, por CPI, da suposta participação de magistrado em fatos ilícitos não relacionados com o exercício de atividades estritamente jurisdicionais. Aposentadoria superveniente. Pedido prejudicado. Extensão dos trabalhos da CPI a fatos conexos ao objeto inicialmente estabelecido. Viabilidade. Direito ao silêncio, garantia contra a auto-incriminação e comunicação com advogado. Aplicabilidade plena. A existência de procedimento penal investigatório, em tramitação no órgão judiciário competente, não impede a realização de atividade apuratória por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ainda que seus objetos sejam correlatos, pois cada qual possui amplitude distinta, delimitada constitucional e legalmente, além de finalidades diversas. Precedentes. As comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, entre os quais a competência para ter acesso a dados sigilosos (art. 58, § 3º, da Constituição Federal, e art. 2º da Lei nº 1.579/52)”⁴², - grifado.

Em contrapartida, as CPIs não têm poder para acessar o conteúdo de processos que tramitam em segredo de justiça. O Supremo Tribunal Federal (bem como a doutrina majoritária), entende que as CPIs possuem os mesmos poderes de investigação das autoridades judiciais, observados os limites da competência privativa do judiciário. Um exemplo, foi a decisão proferida no julgamento do MS 27.483, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, onde restou decidido que as CPIs não têm poder jurídico de, mediante requisição a operadoras de

⁴² STF – Pleno – HC 100341/AM. Rel Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 04/01/2010, DJe de 01º/12/2010. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17557029/habeas-corpus-hc-100341-am>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

telefonica, 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 CPI, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucional⁴³.

II.2.4. Quebra dos sigilos, bancário, fiscal e telefônico

Como destacado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, em relação à quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, “não há como negar sua natureza probatória e, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, § 3º, da Constituição, faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito”⁴⁴. Esses atos não estão sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição, sendo atos meramente instrutórios, podendo ser determinados pela CPI. Desta forma, podemos concluir que a CPI pode decretar a quebra do sigilo de dados de pessoa investigada.

O art. 5º, inciso X, da Constituição da República não estabelece, como fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade da ordem judicial para que seja afastada a inviolabilidade da vida privada. Uma vez transmitidas as informações confidenciais, os membros da CPI têm o dever jurídico de respeito e de preservação do sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

Em relação ao sigilo bancário, o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 105/2001 permite que as CPIs obtenham informações e documentos sigilosos com instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. O poder de investigação das CPIs é amplo o suficiente para a obtenção dessas informações, desde que os dados sejam indispensáveis à continuação do procedimento investigatório, e que haja pedido fundamentado, conforme o precedente que segue:

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS – FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA – INADMISSIBILIDADE – CONTROLE JURISDICIONAL – POSSIBILIDADE – CONSEQUENTE INVALIDAÇÃO DO ATO DE ‘DISCLOSURE’ – INCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE

⁴³ STF – Pleno – MS 27483 MC-REF / DF - DISTRITO FEDERAL. Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 14/08/2008, DJe de 09/10/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553771>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁴⁴ STF - Pleno - MS n. 23.466-1/ DF - medida liminar - Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, Seção I, 22 jun. 1999, p. 31. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85971>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. 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 apoia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. (...) O controle jurisdicional de abusos praticados por CPI não ofende o princípio da separação de poderes⁴⁵, - grifado.

O Código Tributário Nacional, em seu art. 198, proíbe a divulgação, por parte da Fazenda Pública e de seus agentes, de informações acerca da situação econômica ou financeira dos contribuintes ou responsáveis. Todavia, o § 1º, inciso I, deste artigo, dispõe que, apesar do dever de sigilo fiscal, a Fazenda Pública não está impedida de prestar informações requisitadas pelas autoridades judiciais no interesse da justiça. Como as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem os poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais, cumpre-nos entender que os parlamentares podem requerer a quebra do sigilo fiscal.

A quebra do sigilo de dados telefônicos é um ponto a ser analisado mais profundamente. Nessa situação, não existe a captação do diálogo, que é o caso das interceptações telefônicas, cuja análise será feita em capítulo exclusivo. O que ocorre é apenas a obtenção do extrato telefônico, onde podem ser verificados os números discados e o tempo da conversa. Os dados telefônicos não são dotados de sigilo absoluto, podendo ser quebrado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, mantido o dever jurídico de respeito e de preservação do sigilo concernente aos dados. Assim é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS – FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA – INADMISSIBILIDADE – CONTROLE JURISDICIONAL – POSSIBILIDADE – CONSEQUENTE INVALIDAÇÃO DO ATO DE ‘DISCLOSURE’ – INCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. A quebra do sigilo das correspondências, da comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas afigura-se como exceção que, voltada para o êxito de investigação criminal ou instrução processual penal, há de ser implementada a partir de ordem judicial, sendo certo que as comissões parlamentares de inquérito detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais -- artigo 5º,

⁴⁵ STF – Pleno - MS 25.668-1/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23/03/2006, DJE de 04/08/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365434>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

inciso XII, e 58, § 3º, do Diploma Maior. Nesse contexto, conclui-se que os dados aludidos possuem destinação única e, por isso mesmo, devem ser mantidos sob reserva, não cabendo divulgá-los⁴⁶, - grifado.

Na quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico, existe um conflito entre o direito a proteção constitucional da privacidade do indivíduo, e o dever de fiscalização do Estado. Para que esta prática de quebra de sigilo pelas CPIs seja considerada válida, é preciso que haja fundamentação da decisão e observância do princípio da colegialidade.

II.2.5. Busca e apreensão

As CPIs possuem, genericamente, o poder de determinar às autoridades policiais e administrativas a realização de buscas e apreensões de documentos necessários às investigações⁴⁷. O Código de Processo Penal, em seu art. 240, dispõe que a busca será domiciliar ou pessoal e, logicamente, os inquéritos parlamentares só poderão determinar a busca se for pessoal, uma vez que a CRFB/88 consagra a inviolabilidade domiciliar (art. 5º, inciso XI). O referido artigo dispõe que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”, portanto, estamos diante de uma cláusula de reserva jurisdicional. Neste sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"CPI/PETROBRAS. IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL AO ATO QUE DETERMINOU BUSCA E APREENSÃO “DE DOCUMENTOS E COMPUTADORES” DOS IMPETRANTES. NATUREZA DOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS ATRIBUIÇÕES DESSE ÓRGÃO DE INVESTIGAÇÃO LEGISLATIVA. ATOS CUJA PRÁTICA É PERMITIDA A QUALQUER CPI. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE CPI PRATICAR ATOS SOBRE OS QUAIS INCIDA A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO, COMO A BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR, (...) POSSIBILIDADE, CONTUDO, DE A CPI ORDENAR BUSCA E APREENSÃO DE BENS, OBJETOS E COMPUTADORES, DESDE QUE ESSA DILIGÊNCIA NÃO SE EFETIVE EM LOCAL INVOLÁVEL, COMO OS ESPAÇOS DOMICILIARES, SOB PENA, EM TAL HIPÓTESE, DE INVALIDADE DA DILIGÊNCIA E DE INEFICÁCIA PROBATÓRIA

⁴⁶ STF – Pleno - MS 25.668-1/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23/03/2006, DJE de 04/08/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365434>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁴⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 323.

DOS ELEMENTOS INFORMATIVOS DELA RESULTANTES.”⁴⁸, - grifado.

A busca e apreensão domiciliar é uma questão muito delicada e que envolve tolhimento de direitos fundamentais, desta forma, não há como procedê-la sem a devida autorização judicial. Somente mediante análise e consentimento de um juiz se poderá penetrar o lar de qualquer pessoa, sendo esta autorização cláusula pétrea de preservação do direito fundamental do domicílio.

II.3. Limites constitucionais ao poder de investigação das CPIs

No capítulo anterior, ao analisarmos os poderes investigatórios dos parlamentares, verificamos que é vedado às CPIs: (i) obtenção de documentos privados quando não houver fato relacionado ao Poder Público que dê ensejo à investigação; e (ii) realização de busca e apreensão domiciliar. Ademais, constatamos que as comissões parlamentares de inquérito devem observar a garantia constitucional do direito ao silêncio para a não auto-incriminação. Dito isto, passemos a análise das demais limitações ao poder investigatório das CPIs:

II.3.1. Vedação da decretação de prisão, exceto flagrante delito

As Comissões Parlamentares de Inquérito não possuem poder de determinar prisões temporárias, preventivas ou administrativas de testemunhas ou indiciados, salvo as prisões em flagrante delito. O art. 5º, inciso LXI, da Constituição da República reservou ao Poder Judiciário a função de zelar pela liberdade individual, de forma que somente o judiciário pode determinar a restrição à liberdade do indivíduo, “salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”⁴⁹. O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que “a preservação da respeitabilidade de órgão do Legislativo -- Comissão

⁴⁸ STF – Pleno - MS 33.633/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 19/06/2015, DJE de 17/08/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000230766&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁴⁹ BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 5º, LXI. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15/06/2019.

Parlamentar de Inquérito -- prescinde de medidas extremas, como é a prisão preventiva do acusado da prática criminosa"⁵⁰.

O postulado da reserva constitucional de jurisdição, segundo José Joaquim Gomes Canotilho, importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos de realização exclusiva juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente dotados de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais⁵¹.

O art. 301 do Código de Processo Penal determina que “qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”. Desta forma, é evidente que, se qualquer um do povo pode prender alguém que esteja em flagrante delito, nada obsta que a CPI prenda os investigados que, no ato do depoimento, cometam crime de falso testemunho, por exemplo. Neste sentido é a jurisprudência da Suprema Corte:

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, § 3º) – LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS – LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL – POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIOS, FISCAL E TELEFÔNICO – NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO – DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. Leio, na Constituição Federal: 'Art. 5º (...) LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei'. Assim, somente em duas situações é admitida a prisão: (a) flagrante delito; (b) ordem judicial. A única exceção admitida é a relativa à 'transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei'. CPI não tem o poder de prisão. O Tribunal, em Sessão Plenária, já decidiu ser exclusivo de membros do Poder Judiciário, salvo o estado de flagrância, a decretação de prisão”⁵², - grifado.

⁵⁰ STF – Primeira Turma - HC 85646 / SP - SÃO PAULO HABEAS CORPUS – Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 21/06/2005, DJ de 14/10/2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80010>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁵¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 580 e 586.

⁵²STF – Pleno - MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16/09/1999, DJ de 12.05.2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

II.3.2. Vedação da condução coercitiva de indiciado/investigado

A condução coercitiva de uma pessoa para a prática de um ato jurídico importa na restrição de direito fundamental, qual seja, o direito de locomoção, mais especificamente o direito de ir e vir, assegurado aos cidadãos brasileiros no art. 5º, incisos XV e LIV da Constituição da República⁵³.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC 99.893, pontuou que não é legítimo às CPIs conduzirem coercitivamente investigados/indiciados, com segue:

“HABEAS CORPUS. LIMINAR. DEFERIMENTO PELA PRESIDÊNCIA. PEDIDO DE EXTENSÃO. RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL. Diante do não comparecimento, o paciente foi reconvocato (fl. 7), tendo a Comissão aprovado previamente requerimento para que seja conduzido coercitivamente. O art. 3º da Lei 1.579/52 determina que indiciados e testemunhas sejam intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal, comando do qual não destoa o art. 148 do Regimento Interno do Senado. No § 1º do art. 3º da Lei 1.579/52, resta estabelecido o procedimento para que as testemunhas sejam conduzidas coercitivamente, não se estendendo tal possibilidade para os indiciados. É o que também faz o Código de Processo Penal que estabelece hipótese de condução coercitiva apenas para as testemunhas (art. 218, CPP), a demonstrar que a condução coercitiva não é providência legítima quando se trata de investigado”⁵⁴, -grifado.

A condução coercitiva do réu ou investigado, constante do art. 260 do Código de Processo Penal, não foi recepcionada pela Constituição de 1988. Essa foi a decisão tomada no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 395 e 444, onde foi reafirmada a posição da doutrina majoritária, no sentido de que deve-se zelar pela estrita observância dos limites legais para a imposição da condução coercitiva, sem dar margem para que se adotem interpretações criativas atentatórias ao direito de ir e vir, a garantia do contraditório e da ampla defesa e a garantia da não auto-incriminação⁵⁵.

⁵³ WILLEMANN, Flávio de Araújo. *Impossibilidade de Comissão Parlamentar de Inquérito Conduzir Coercitivamente Testemunhas e Advogados para Prestar Depoimentos. Indispensabilidade de Decisão Judicial*. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v.15, n. 58, p. 49-79, 2012, p. 7. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista58/revista58_49.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁴ STF – Pleno - HC 99.893 MC – extensão-segunda – AM, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 27/08/2019, DJ de 26.08.2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14760617/segunda-extensao-na-medida-cautelar-no-habeas-corporus-hc-99893-am-stf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁵⁵ STF. Notícias STF. *Plenário declara a impossibilidade da condução coercitiva de réu ou investigado para interrogatório*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=381510>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

II.3.3. Assistência de advogado

As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem impedir a presença de advogado do depoente (o advogado pode ter acesso a documentos da CPI, falar para esclarecer equívoco ou dúvida, opor a ato arbitrário ou abusivo, bem como ter manifestações analisadas pela CPI até para impugnar prova ilícita)⁵⁶.

De acordo com jurisprudência da Suprema Corte:

“(...) o exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por comissão parlamentar de inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor -- ou para submeter-se ao procedimento da acareação -- traduz prerrogativa indisponível do advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cerceado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato”⁵⁷.

O advogado vela pela intangibilidade dos direitos daquele que o constituiu como patrono de sua defesa técnica, de forma que, tanto as CPIs, como qualquer outro órgão do Estado, não podem (sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis da República), impedir, dificultar ou frustrar o exercício da advocacia.

Por último, a Constituição da República traz o direito ao sigilo profissional como um fator indispensável para determinadas categorias de profissionais. A confiança e o sigilo entre as partes é um privilégio constante do nosso ordenamento jurídico e deve ser respeitado durante o desempenho da profissão.

II.3.4. Vedação da aplicação de medidas cautelares

As Comissões Parlamentares de Inquérito jamais terão os mesmos poderes cautelares que possuem as autoridades judiciais durante a instrução processual penal, por carecerem de

⁵⁶ Câmara dos Deputados. *O que a CPI pode ou não pode fazer*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486727-O-QUE-A-CPI-PODE-OU-NAO-FAZER.html>>. Acesso em 15/06/2019.

⁵⁷ STF. MANDADO DE SEGURANÇA: MS 25.617 DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ de 03/11/2005. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CPI.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

competência jurisdicional⁵⁸. Neste mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal ao estabelecer que as comissões “não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juízes”.⁵⁹

A Lei Federal 1.579/52 (que dispõe sobre as CPIs) não alberga a possibilidade de tornar indisponíveis os bens daqueles que estão sendo investigados, sendo qualquer medida similar desprovida de legalidade. A indisponibilidade de bens, sequestro, hipoteca judiciária, arresto, proibição de ausentar-se da comarca ou do país, são medidas definitivas e condenatórias, diferentemente dos poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação⁶⁰.

É evidente que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem ter fundamentos suficientes para a tomada de medidas acautelatórias, ocorre que essa decisão cabe exclusivamente ao juiz competente, que analisará requerimento adequado e bem fundamentado para que seja efetivado o poder geral de cautela.

Uma das mais importantes limitações ao poder investigatório das CPIs é, sem dúvidas, a cláusula de reserva jurisdicional, consistente na expressa previsão constitucional de competência exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário para a prática de determinados atos⁶¹. A prática de atos constritivos de liberdade individual é reservada ao Poder Judiciário, portanto, as CPIs carecem de competência constitucional para a praticá-los.

De acordo com Canotilho e Vital Moreira, Moreira, “os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em

⁵⁸ STF – MS 30.906-MC – decisão monocrática - Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 05/02/2014, DJe 10/02/2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24892402/mandado-de-segurancia-ms-30906-df-stf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁵⁹ STF – MS 30.906-MC – decisão monocrática - Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 05/02/2014, DJe 10/02/2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24892402/mandado-de-segurancia-ms-30906-df-stf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁶⁰ STF - Pleno - MS n. 23.466-1/ DF - medida liminar - Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, Seção I, 22 jun. 1999, p. 31. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85971>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁶¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 323.

investigação criminal, não podem ser afectados senão por decisão de um juiz”⁶². Neste sentido, o Ministro Celso de Mello afirma que essa cláusula de reserva jurisdicional consubstancia:

“(…) ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado”⁶³.

Não é razoável que uma Comissão Parlamentar de Inquérito disponha livremente sobre a privacidade das pessoas, invadindo domicílios, escritórios, e apreendendo o que tiver interesse⁶⁴. Além do mais, a própria autoridade judicial competente para praticar atos constrictivos de liberdade, tem o dever de observar os limites constitucionais garantidores dos direitos individuais do cidadão. Desta forma, não poderá uma CPI – instância política, sujeita a excessos – tomar decisões do tipo.

Na ocorrência de abusos e ilegalidades praticadas pelas CPIs, o Supremo Tribunal Federal será competente para o controle judicial, em regra em sede de mandado de segurança e *habeas corpus*, já que as CPIs são órgãos derivados do Congresso Nacional, e o mesmo sofre controle judicial da Suprema Corte. Este é o entendimento do STF:

“(…) 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”⁶⁵.

A conduta das Comissões Parlamentares de Inquérito deve equilibrar os interesses investigatórios de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas,

⁶² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993. p. 720. apud MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 342.

⁶³ STF – Pleno - MS 23452 / RJ - MANDADO DE SEGURANÇA. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16/09/1999, DJ de 12/05/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁶⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Comissões parlamentares de inquérito – limite de sua competência – sentido da expressão constitucional poderes de investigação próprios das autoridades judiciais – inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial*. Revista Forense, no 335, Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 173.

⁶⁵ STF – Pleno - HC 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 07/04/1994, DJ de 06/12/1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72853>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

preservando a segurança jurídica e utilizando-se de meios jurídicos razoáveis em busca de resultados satisfatórios, garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional⁶⁶.

Os direitos fundamentais consagram o respeito à dignidade da pessoa humana, e, assim sendo, as Comissões Parlamentares de Inquérito precisam garantir a aplicabilidade dos direitos fundamentais na tomada de suas decisões. As CPIs, bem como qualquer órgão judicial, estão vinculadas à observação do princípio da dignidade da pessoa humana.

III. A QUESTÃO DAS COMUNICAÇÕES: QUEBRA DE SIGILO E INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA

Antes de entrar especificamente no tema das interceptações telefônicas, cabe-nos distinguir a quebra de sigilo de dados telefônicos da interceptação telefônica.

O primeiro corresponde à obtenção de registros existentes na companhia telefônica sobre ligações já realizadas, dados cadastrais do assinante, data da chamada, números dos telefones chamados, horários das ligações, duração da chamada, etc. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a quebra do sigilo dos dados telefônicos não se submete à disciplina das interceptações telefônicas, regidas pela Lei 9.296/96 (que regulamentou o inciso XII do art. 5º da Constituição da República)⁶⁷, assim sendo, não necessita de autorização judicial para sua efetivação.

Segundo o Ministro Gilson Dipp:

“O fato de ter sido verificado o registro das últimas chamadas efetuadas e recebidas pelos dois celulares apreendidos em poder do correu, cujos registros se encontravam gravados nos próprios aparelhos, não configura quebra do sigilo telefônico, pois não houve requerimento à empresa responsável pelas linhas telefônicas, no tocante à lista geral das chamadas originadas e recebidas, tampouco conhecimento do conteúdo das conversas efetuadas por meio destas linhas. É dever da Autoridade policial apreender os objetos que

⁶⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 324.

⁶⁷ STJ - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2003/0238137-5 EDcl no RMS 17732 / MT. Rel Min. Gilson DIPP, Quinta Turma, julgamento em 23/08/2005. DJ 19/09/2005. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=CPI+INTERCEPTA%C7%C3O+TELEF%D4NICA&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

tiverem relação com o fato, o que, no presente caso, significava saber se os dados constantes da agenda dos aparelhos celulares teriam alguma relação com a ocorrência investigada”⁶⁸, - grifado.

A expressão “comunicação telefônica” não abrange as informações reveladas durante a ligação telefônica, mas sim apenas a obtenção de um extrato da conta telefônica do assinante.

Já a interceptação telefônica, corresponde à interceptação da comunicação propriamente dita, captação da conversa alheia que ocorre no momento real, por intermédio de gravações ou escutas, sem o conhecimento de qualquer dos interlocutores. Neste sentido, e conforme disposto na Lei de Interceptações Telefônicas (Lei 9.296/96), é necessária autorização judiciária para que seja executada⁶⁹.

Segundo o entendimento de Avolio, a interceptação telefônica é:

“(…) a captação da conversa telefônica por um terceiro, sem o conhecimento dos interlocutores. Seria aquela atividade que se efetivaria por meio de “grampeamento”, ou seja, pelo fato de interferir numa central telefônica, nas ligações da linha de telefone que se quer controlar, a fim de ouvir e/ou gravar conversações”⁷⁰.

A Constituição da República de 1988 previu expressamente a tutela do sigilo das correspondências e comunicações telegráficas e telefônicas, além de instituir a proteção contra as interceptações ilegais, permitindo apenas a violação do sigilo de comunicações telefônicas nas hipóteses por si estabelecidas e na forma da legislação infraconstitucional específica.

É inviolável o sigilo do conteúdo comunicações telefônicas, salvo por ordem judicial, na forma que a Lei estabelece para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. Segundo Alexandre de Moraes:

“Apesar de a exceção constitucional expressa referir-se somente à interceptação telefônica, entende-se que nenhuma liberdade individual é absoluta, sendo possível a interceptação das correspondências e comunicações

⁶⁸ STF – Primeira Turma - HC 66368 / SP - SÃO PAULO HABEAS CORPUS. Rel Min. Octavio Gallotti, julgamento em 19/08/1988, DJ de 16/09/1988. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=69854>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

⁶⁹ STRECK, Lênio Luiz. *As Interceptações Telefônicas e os Direitos Fundamentais*. 2 ed., rev. e amp. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2001, p. 10.

⁷⁰ AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. *Provas ilícitas: interceptações telefônicas, ambientais e gravações clandestinas*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 94.

telegráficas e de dados sempre que as liberdades públicas estiverem sendo utilizadas como instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas⁷¹”.

A Constituição da República, além de estabelecer expressamente a inviolabilidade das comunicações em geral, implicitamente proíbe o conhecimento ilícito de seus conteúdos por parte de terceiros. O segredo das comunicações é verdadeiro princípio corolário das inviolabilidades previstas na Carta Maior⁷².

Em suma, os dados telefônicos não são dotados de sigilo absoluto, e, tendo em vista que a CRFB/88 confere às CPIs poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, estes dados podem ser obtidos pelos parlamentares nos procedimentos de inquérito. O art. 5º, inciso X, da Constituição da República, que dispõe sobre a inviolabilidade da vida privada, não faz menção à cláusula de reserva de jurisdição, e, além disso, o art. 2º da Lei Federal 1.579/52 possibilita a requisição de documentos e informações a órgãos públicos ou autárquicos, inclusive às concessionárias de serviços públicos. No entanto, o mesmo não ocorre no caso das interceptações telefônicas, já que o art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal, por sua vez, consagra a vedação do instituto, salvo se houver autorização judicial nas hipóteses de investigação criminal ou instrução processual penal.

III.1. O sigilo de dados

Conforme já exposto no tópico **II.2.4.**, as CPIs podem decretar a quebra do sigilo de dados de pessoa investigada, uma vez que os mesmos não são dotados de sigilo absoluto. Esses atos não estão sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição, sendo atos meramente instrutórios, podendo ser determinados pela CPI. O poder de investigação das CPIs é amplo o suficiente para a obtenção dessas informações, desde que os dados sejam indispensáveis à continuação do procedimento investigatório, e que haja fundamentação da decisão.

⁷¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 60.

⁷² MORAES, Alexandre de. *op. cit.*, p. 60 e 61.

III.2. Interceptação telefônica (Lei. 9.296/96)

A Lei 9.296/96 dispõe sobre as interceptações telefônicas, de qualquer natureza, para a investigação e instrução criminal e processual penal. A lei não tem um rol taxativo de crimes, mas sim hipóteses de exclusão, não sendo admitidas interceptações quando de acordo com os incisos do art. 2º da referida lei, *in verbis*:

“Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I — não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;

II — a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

III — o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese deve ser descrita com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada”⁷³.

Tendo em vista o disposto na Lei 9.296/96, e que a autorização da interceptação telefônica tem como consequência a restrição a direito fundamental, a mesma só pode ser deferida judicialmente e levando em conta todos os requisitos estabelecidos expressamente na Constituição da República e na lei, além da observância dos princípios (implícitos e explícitos) da Lei Maior⁷⁴.

O Supremo Tribunal Federal exige a comprovação da legitimidade das interceptações telefônicas, não entendendo, porém, que exista ofensa ao direito ao silêncio e ao direito a não autoincriminação nas gravações obtidas mediante os requisitos constitucionais e legais para a realização da interceptação telefônica⁷⁵.

Nos termos do art. 1º da Lei 9.296/96, a interceptação telefônica dependerá de ordem judicial, deverá ser expedida pelo juiz competente para a ação principal, em decisão devidamente fundamentada que demonstre sua conveniência e indispensabilidade⁷⁶. Portanto, caso não haja indício razoável ou se a prova puder ser obtida por outro meio disponível no

⁷³ BRASIL. LEI Nº 9.296, DE 24 DE JULHO DE 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

⁷⁴ STRECK, Lênio Luiz. *As Interceptações Telefônicas e os Direitos Fundamentais*. 2 ed., rev. e amp. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2001, p. 10.

⁷⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 62.

⁷⁶ MORAES, Alexandre de. *op. cit.*, p. 61.

processo investigatório, a interceptação não será deferida pelo juiz. A interceptação telefônica é um meio subsidiário de prova, não podendo ser a primeira providência investigatória realizada pela autoridade policial. Neste sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. ESTELIONATO PREVIDENCIÁRIO E FORMAÇÃO DE QUADRILHA. INVESTIGAÇÕES. DENÚNCIA ANÔNIMA. QUESTÃO DECIDIDA NO HC N. 119.702/PE. INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS. MEDIDA QUE NÃO FOI UTILIZADA COMO PRIMEIRA PROVIDÊNCIA INVESTIGATÓRIA. EXISTÊNCIA DE DILIGÊNCIAS ANTERIORES. DEFERIMENTO. FUNDAMENTAÇÃO. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE. 1. Não comporta conhecimento o mandamus no que diz respeito à alegação de nulidade das interceptações trazida sob o argumento de que a investigação policial teria se iniciado a partir de denúncias anônimas, pois a tese foi afastada pela Sexta Turma quando do julgamento do HC n. 119.702/PE. 2. O Juízo de primeiro grau, ao deferir as interceptações telefônicas, fundamentou o cabimento da medida em elementos colhidos pela autoridade policial - tais como declaração de testemunhas e documentos apreendidos quando da prisão em flagrante de um dos investigados -, os quais demonstravam de que forma aqueles que teriam suas ligações interceptadas atuavam na organização criminosa. 3. A quebra do sigilo telefônico não foi a primeira medida efetivada pela autoridade policial. Pelo contrário, tal providência teve suporte em elementos já colhidos e que demonstravam que as investigações em curso levantaram indícios da prática criminosa e apontavam para a imprescindibilidade do deferimento da medida excepcional, segundo o disposto no art. 2º da Lei n. 9.296/1996”⁷⁷, - grifado.

Com base nisso, tanto o STF⁷⁸ quanto o STJ⁷⁹ consideram ilícitas as interceptações realizadas tão somente com base na delação anônima, pois se logo após a delação a polícia já pede interceptação telefônica, é porque não foram esgotados todos os meios de prova. A singela delação não pode gerar, só por si, a adoção da medida mais gravosa sem suficiente juízo de necessidade.

⁷⁷ STF – Sexta Turma - HC 130054 / PE HABEAS CORPUS 2009/0036124-5. Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgamento em 07/02/2012, DJe 21/03/2012. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21427555/habeas-corpus-hc-130054-pe-2009-0036124-5-stj?ref=serp>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

⁷⁸ STF – Segunda Turma - HC 108147 / PR – PARANÁ HABEAS CORPUS. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11/12/2012, DJe 31/01/2013. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC+108147%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y5jy9mx>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁷⁹ STJ – Sexta Turma - HC 204778 / SP HABEAS CORPUS 2011/0091670-9. Rel. Min. Óg Fernandes, julgamento em 04/10/2012, DJe 29/11/2012. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=204778&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=tr ue>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

Segundo Alexandre de Moraes, o *fumus boni iuris* é pressuposto fundamental para todas as medidas de caráter cautelar, e, citando Antonio Magalhães Gomes Filho⁸⁰, afirmou que deve ser perquirida a exclusividade desse meio de prova, “diante da forma de execução do crime, da urgência de sua apuração, ou então da excepcional gravidade da conduta investigada, a ponto de justificar-se a intromissão”⁸¹.

Cabe ressaltar, neste ponto, que a autorização para a interceptação telefônica só é cabível quando o fato investigado constituir infração penal punida com reclusão, porém, as informações coletadas pela interceptação podem subsidiar denúncia com base em crimes puníveis com pena de detenção, desde que conexos aos primeiros tipos penais que justificaram a interceptação⁸². Ainda, o STF decidiu que é lícito o compartilhamento de prova produzida por meio de interceptação telefônica autorizada em outra investigação, para crimes diversos.

Quem autoriza a interceptação telefônica é somente o juiz:

“Art. 3º A interceptação das comunicações telefônicas poderá ser determinada pelo juiz, de ofício ou a requerimento:
I - da autoridade policial, na investigação criminal;
II - do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal”⁸³.

Apesar de não constar no referido artigo a possibilidade de requerimento de interceptação telefônica pelo querelante, é possível que o mesmo faça este requerimento, já que é titular da ação penal. Ainda, o assistente de acusação também pode requerer a interceptação telefônica, visto que o art. 217 do Código de Processo Penal diz que o assistente pode requerer provas.

Feito o pedido de interceptação telefônica, o juiz terá prazo máximo de 24 horas para decidir (art. 4º, § 2º, da Lei 9.296/96), indicando também a forma de execução da diligência,

⁸⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 62.

⁸¹ GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *A violação do princípio da proporcionalidade pela Lei nº 9.296/96*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, nº 45, ago. 1996, p. 14. Disponível em: <<https://www.ibccrim.org.br>>. Acesso em: 17 jun 2019.

⁸² STF – Pleno - HC 83515 / RS - RIO GRANDE DO SUL HABEAS CORPUS. Rel Min. Nelson Jobim, julgado em 16/09/2004, DJ 04/03/2005. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC+83515%29&pagina=5&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y3rgxj8g>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁸³ LEI Nº 9.296, DE 24 DE JULHO DE 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm>. Acesso em: 17 jun. 2019.

que não poderá exceder o prazo de 15 dias, renovável por igual período uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova (art. 5º, da Lei 9.296/96). Contra a decisão que indefere o pedido é cabível mandado de segurança, e, contra a decisão que decreta a interceptação telefônica é cabível *habeas corpus*.

Quem preside a diligência é uma autoridade policial, havendo a possibilidade de auxílio aos serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público, sempre com a prévia ciência do Ministério Público, que poderá acompanhá-la, se entender necessário⁸⁴, conforme os artigos 6º e 7º, da Lei 9.296/96:

“Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.

§ 1º No caso de a diligência possibilitar a gravação da comunicação interceptada, será determinada a sua transcrição.

§ 2º Cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao juiz, acompanhado de auto circunstanciado, que deverá conter o resumo das operações realizadas.

§ 3º Recebidos esses elementos, o juiz determinará a providência do art. 8º, ciente o Ministério Público.

Art. 7º Para os procedimentos de interceptação de que trata esta Lei, a autoridade policial poderá requisitar serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público”⁸⁵.

Por óbvio, a natureza dessa diligência impede que tanto o investigado quanto o defensor tenham ciência da sua realização, pois, caso os mesmo fossem informados, nunca se iria efetuar qualquer comunicação comprometedora.

O art. 8º da mesma Lei, determina que a interceptação telefônica ocorra em autos apartados, apensados aos autos do inquérito policial ou do processo criminal, preservado o sigilo das diligências, gravações e transcrições respectivas. Além disso, deve ter possibilitado ao defensor a análise das informações obtidas, em respeito ao princípio do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Um detalhe importantíssimo sobre a interceptação telefônica é que esta diligência nunca poderá ser autorizada para quebra do sigilo da comunicação entre o acusado e seu

⁸⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 63.

⁸⁵ LEI Nº 9.296, DE 24 DE JULHO DE 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm>. Acesso em: 17 jun. 2019.

defensor, uma vez que, no exercício da profissão, o sigilo profissional do advogado é uma garantia do devido processo legal⁸⁶. Só será possível a interceptação caso o advogado esteja envolvido na atividade criminosa, já que, nesta hipótese, estaria atuando como participante na infração penal.

O art. 10 da Lei 9.296/96 estabelece que “constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei”⁸⁷. A pena prevista é de reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

III.3. Outras formas de captação de conversas

III.3.1 Escuta telefônica

É a captação da conversa telefônica por um terceiro, com o conhecimento de um dos interlocutores. A escuta telefônica é diferente da interceptação telefônica porque, nesta, nenhum dos interlocutores sabem que a conversa está sendo interceptada⁸⁸. Porém, assim como na interceptação, a escuta telefônica é regida pela Lei 9.296/96, uma vez que se trata de um instituto no qual há a presença de terceiros captando a comunicação entre os interlocutores, embora um desses tenha conhecimento sobre a ação⁸⁹. Como consequência dessa obediência ao disposto na Lei 9.296/96, é necessária autorização judicial para realização da escuta.

Em pesquisa no sítio do Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes observamos a própria Corte utilizando os termos “interceptação” e “escuta” de forma confusa, como se possuíssem o mesmo significado, de tão similar o tratamento que recebem.

⁸⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 63.

⁸⁷ LEI Nº 9.296, DE 24 DE JULHO DE 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm>. Acesso em: 17 jun. 2019.

⁸⁸ GRECO FILHO, Vicente. *Interceptação telefônica. Considerações sobre a lei n. 9.296/1996 de 24 de julho de 1996*. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2005. p. 162.

⁸⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *O regime brasileiro das interceptações telefônicas*. Revista Brasileira de ciências criminais – n. 17. 1997, p. 144. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4374564/mod_folder/content/0/GRINOVER%20-%20O%20regime%20brasileiro%20das%20interceptacoes%20telefonicas.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 2 jul. 2019.

III.3.2. Intercepção ambiental

É a captação da conversa ambiente por uma terceira pessoa, sem o conhecimento dos interlocutores. Esse conceito, por sua vez, se encontra no inciso IV do art. 2º da Lei 9.034/95 (acrescentado pela Lei 10.217/01).

“Art. 2o Em qualquer fase de persecução criminal são permitidos, sem prejuízo dos já previstos em lei, os seguintes procedimentos de investigação e formação de provas:

IV – a captação e a intercepção ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise, mediante circunstanciada autorização judicial”⁹⁰.

De acordo com José Afonso da Silva:

“procurou-se, pois, ampliar a noção de intercepção ambiental, até então entendida pela doutrina nacional como ‘a captação clandestina de conversa, por terceiro ou por um dos interlocutores, no próprio ambiente em que ela se desenvolve’. Pelo texto legal, poderão os agentes de polícia, mediante prévia autorização judicial, instalar aparelhos de gravação de som e imagem em ambientes fechados (residências, locais de trabalho, estabelecimentos prisionais etc.) ou abertos (ruas, praças, jardins públicos etc.), com a finalidade de gravar não apenas os diálogos travados entre os investigados (sinais acústicos), mas também de filmar as condutas por eles desenvolvidas (sinais óticos). Ainda poderão os policiais registrar sinais emitidos pelos aparelhos de comunicação, como rádios transmissores, sinais eletromagnéticos), que tecnicamente não se enquadram no conceito de comunicação telefônica, informática ou telemática”⁹¹.

O art. 5º, inciso XII, da Constituição da República não faz nenhuma menção à intercepção ambiental, portanto, este instituto não se confunde com a intercepção telefônica. Da mesma forma a intercepção ambiental não se confunde com gravação clandestina, a ser analisada a seguir.

⁹⁰ LEI Nº 10.217, DE 11 DE ABRIL DE 2001. Altera os arts. 1o e 2o da Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10217.htm>. Acesso em: 2 jul. 2019.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 22ª ed., 2003. p. 103 e 104.

III.3.3.Gravação clandestina

É a captação e gravação de áudio ou vídeo de conversa pessoal, ambiental ou telefônica, que se dão no mesmo momento em que a conversa se realiza, feita por um dos interlocutores, sem o conhecimento dos outros, ou por terceira pessoa, sem conhecimento dos demais.

Para Alexandre de Moraes⁹², essa conduta afronta o inciso X do art. 5º da Constituição da República, sendo gravações ilícitas pois são feitas de maneira escondida, fraudulenta, com ferimento a intimidade da vida privada, direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos e protegidos.

A antiga posição da Suprema Corte era, também, no sentido de inadmissibilidade, como prova, de laudo de gravação de conversa telefônica obtido por meios ilícitos (art. 5º, LVI, da Constituição Federal), por se tratar de gravação realizada por um dos interlocutores, sem conhecimento do outro, havendo a gravação sido feita com inobservância do princípio do contraditório, e utilizada com violação à privacidade alheia (art. 5º, X, da CF)⁹³. No julgamento Ação Penal 307-3-DF, o Ministro Celso de Mello votou no sentido de que:

“a gravação de conversação com terceiros, feita através de fita magnética, sem o conhecimento de um dos sujeitos da relação dialógica, não pode ser contra este utilizada pelo Estado em juízo, uma vez que esse procedimento – precisamente por realizar-se de modo sub-reptício – envolve quebra evidente de privacidade, sendo, em consequência, nula a eficácia jurídica da prova coligida por esse meio. O fato de um dos interlocutores desconhecer a circunstância de que a conversação que mantém com outrem está sendo objeto de gravação atua, em juízo, como causa obstativa desse meio de prova. O reconhecimento constitucional do direito à privacidade (CF, art. 5º, X) desautoriza o valor probante do conteúdo de fita magnética que registra, de forma clandestina, o diálogo mantido com alguém que venha a sofrer a persecução penal do Estado. A gravação de diálogos privados, quando executada com total desconhecimento de um dos seus partícipes, apresenta-se eivada de absoluta desvalia, especialmente quando o órgão da acusação penal postula, com base nela, a prolação de um decreto condenatório”⁹⁴.

⁹² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 63.

⁹³ STF – Pleno – AP 307-3/DF - AÇÃO PENAL. Rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 13/12/1994, DJ 13/10/1995. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/746845/acao-penal-ap-307-df>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁹⁴ STF – Pleno - AP 307-3/ DF AÇÃO PENAL. Rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 13/12/1994, DJ 13/10/1995. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/746845/acao-penal-ap-307-df>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

No entanto, a atual posição do STF é de que na gravação clandestina, seja ela ambiental ou telefônica, não há a figura do interceptador, pois a conversa está sendo captada por um dos interlocutores. Desta forma, a Suprema Corte admitiu a gravação clandestina como prova lícita, não havendo necessidade de ordem judicial, pois a mesma não entra no regime da Lei 9.296/96. Vejamos:

“PROVA. Criminal. Conversa telefônica. Gravação clandestina, feita por um dos interlocutores, sem conhecimento do outro. Juntada da transcrição em inquérito policial, onde o interlocutor requerente era investigado ou tido por suspeito. Admissibilidade. Fonte lícita de prova. Inexistência de interceptação, objeto de vedação constitucional. Ausência de causa legal de sigilo ou de reserva da conversação. Meio, ademais, de prova da alegada inocência de quem a gravou. Improvimento ao recurso. Inexistência de ofensa ao art. 5º, incs. X, XII e LVI, da CF. Precedentes. Como gravação meramente clandestina, que se não confunde com interceptação, objeto de vedação constitucional, é lícita a prova consistente no teor de gravação de conversa telefônica realizada por um dos interlocutores, sem conhecimento do outro, se não há causa legal específica de sigilo nem de reserva da conversação, sobretudo quando se predestine a fazer prova, em juízo ou inquérito, a favor de quem a gravou”⁹⁵, - grifado.

No mesmo sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“HABEAS CORPUS. CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DO DELITO DE COAÇÃO NO CURSO DO PROCESSO, PREVISTO NO ART. 344 DO CÓDIGO PENAL. ALEGAÇÃO DE QUE TESTEMUNHA TERIA SIDO AMEAÇADA APÓS SEU DEPOIMENTO EM JUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA: TESE CONTRÁRIA À ANÁLISE DE FATOS E PROVAS REALIZADA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. ESTREITEZA DO WRIT. GRAVAÇÃO TELEFÔNICA REALIZADA PELO INTERLOCUTOR VITIMIZADO SEM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL: INSTITUTO QUE NÃO SE CONFUNDE COM A INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA, ESTE SIM SUJEITO À RESERVA DE JURISDIÇÃO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE ACAREAÇÃO DE TESTEMUNHA: TESE NÃO SUSTENTADA NAS ALEGAÇÕES FINAIS, OU NAS RAZÕES DA APELAÇÃO. PRECLUSÃO. NULIDADE RELATIVA. DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO. INEXISTÊNCIA. PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. REINCIDÊNCIA E MAUS ANTECEDENTES. CONCEITOS DISTINTOS. SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM. NÃO-OCORRÊNCIA. EXISTÊNCIA DE MAIS DE UMA CONDENAÇÃO DEFINITIVA. EXASPERAÇÃO DA PENA-BASE. MOTIVAÇÃO VÁLIDA. PRECEDENTES DESTA CORTE. ORDEM DENEGADA. 2. A gravação não se confunde com a interceptação telefônica, esta sim sujeita à reserva de jurisdição. A gravação telefônica feita por um dos interlocutores ? o vitimizado ?, sem autorização judicial, nada tem de ilícita,

⁹⁵ STF – Segunda Turma - RE 402.717-8/PR RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Rel. Cezar Peluso, julgado em 02/12/2008, DJe 12/02/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=575931>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

e pode ser validamente utilizada como elemento processual. Precedentes⁹⁶, - grifado.

Ademais, tanto o STF como o STJ já se posicionaram no sentido de que não há interceptação telefônica na gravação clandestina e na interceptação ambiental. Como consequência, somente a interceptação telefônica e a escuta telefônica dependem de autorização judicial. As demais situações são provas lícitas e que não necessitam de autorização judicial para sua produção.

III.4. Interceptação telefônica nas CPIs

Dizer que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem os mesmos poderes investigatórios das autoridades judiciais, não significa dizer que esses poderes são idênticos. Nos casos em que a Constituição da República determina ordem judicial, o ato está reservado ao Poder Judiciário (princípio da reserva de jurisdição).

Na lição de Alexandre de Moraes, as Comissões Parlamentares de Inquérito:

”terão os mesmo (sic!) *poderes instrutórios* que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas”⁹⁷.

A Constituição da República diz, expressamente, em seu art. 5º, inciso XII, que a interceptação telefônica só é admitida por meio de autorização judicial, bem fundamentada, para fins de investigação criminal ou processual penal. Deste modo, não se pode estender o âmbito de incidência dessa norma, sobretudo por se tratar de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, da CRFB/88).

⁹⁶ STF – Primeira Turma - HC 94945 / SP – HABEAS CORPUS 2007/0274547-0. Rel Min. Laurita Vaz, julgado em 03/08/2010, DJe 23/08/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606673>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

⁹⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12 ed. Atlas: São Paulo, 2002, pp. 385/386.

Na realidade, o que se permite às Comissões Parlamentares de Inquérito, por autoridade própria, mediante decisão fundamentada, é a quebra do sigilo de dados e registros telefônicos pretéritos dos investigados, e não a interceptação telefônica em si. Isto significa dizer que as CPIs podem ter acesso a documentos pertencentes aos indiciados, podem verificar com quem os mesmos se comunicaram por meio de aparelhos eletrônicos, mas não conseguem determinar o acesso ao conteúdo da comunicação. Nas palavras de Pedro Lenza:

“ (...) o que a CPI não tem competência é para quebra do sigilo da comunicação telefônica (interceptação telefônica). No entanto, pode a CPI requerer a quebra de registros telefônicos pretéritos, ou seja, com quem o investigado falou durante determinado período pretérito. Nesse sentido, lapidares as palavras do Ministro Celso de Mello:

‘A quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das comissões parlamentares de inquérito — 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. 5.º, X, da Carta Política — não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às CPIs, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram 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 do sigilo telefônico (dos dados e registros, acrescente-se), relativamente a pessoas por elas 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. 5.º, XXXV)’. (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 12.05.2000, p. 20, Ement. v. 1990 -01, p. 86 — original sem grifos)⁹⁸.

Cabe ressaltar que o poder que a LC nº 105/2001, em seu art. 4º, § 1º, dá as CPIs, no que tange à obtenção de documentos e informações sigilosas diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários, é dependente de solicitação a ser aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas Comissões Parlamentares de Inquérito.

⁹⁸ Lenza, Pedro. *Direito constitucional esquematizado* – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 513.

É pacífico no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem autorizar interceptação telefônica, como segue:

“(…) 2. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF, art. 325 do CP, e art. 10, cc. art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Comissão Parlamentar de Inquérito não tem 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 Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais”⁹⁹, - grifado.

Ainda, caso alguém transferisse à Comissão, sem ordem judicial, o sigilo que possui “o conteúdo dos mandados judiciais de interceptação, com cópias das respectivas ordens, devassariam *ipso facto* a intimidade das pessoas partícipes das causas, sobre insultarem, em princípio, a obrigação legal de sigilo que lhes pesa”¹⁰⁰.

A interceptação telefônica deve ser decretada apenas após longa e minuciosa apuração dos fatos pela CPI, havendo coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento normal de investigação da polícia. Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos¹⁰¹.

Para a realização do pedido de interceptação, a lei exige apenas que o mesmo seja bem fundamentado, contendo relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade de continuação das investigações. Não é exigida a transcrição dessas conversas. Além disso, é possível que seja prorrogado o prazo de autorização da interceptação, mesmo que

⁹⁹ STF – Pleno – MS 27483 MC-REF / DF - DISTRITO FEDERAL. Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 14/08/2008, DJe de 09/10/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553771>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁰⁰ STF – Pleno – MS 27483 MC-REF / DF - DISTRITO FEDERAL. Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 14/08/2008, DJe de 09/10/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553771>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁰¹ STF – Pleno – HC 83.515, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 16-9-2004, Plenário, DJ de 4-3-2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79377>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

sucessivamente, especialmente quando o fato é complexo a exigir investigação diferenciada e contínua¹⁰².

As Comissões Parlamentares de Inquérito, ao receberem a autorização para a interceptação telefônica, passam a ter o dever preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos, não podendo divulgá-los, a não ser em casos especialíssimos. Embora disponha de competência para acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a dados sigilosos¹⁰³.

¹⁰² STF – Pleno – HC 83.515, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 16-9-2004, Plenário, DJ de 4-3-2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79377>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁰³ STF – Pleno - MS 23452 / RJ - MANDADO DE SEGURANÇA. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16/09/1999, DJ de 12/05/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CONCLUSÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito contribuem para a efetividade da moralidade administrativa do Poder Público, controlando e fiscalizando a Administração Pública. Na tarefa de executar esse controle político e administrativo, as CPIs constituem um importantíssimo instrumento do Poder Legislativo, sendo uma prática universal e consagrada pelo texto constitucional, bem como pelos Regimentos Internos das casas do Congresso Nacional.

As CPIs são criadas para apreciação de um fato determinado e por tempo determinado. A finalidade do inquérito parlamentar é apurar irregularidades que envolvam o Poder Público e, no final da investigação, caso assim decida, encaminhar relatório final ao Ministério Público. Além disso, a investigação realizada pelas CPIs, através do conhecimento dos fatos sociais, pode promover o aperfeiçoamento da legislação futura (função exercida plenamente pelo Poder Legislativo).

A conduta das CPIs deve equilibrar os interesses investigatórios com os princípios constitucionais assecuratórios dos direitos do cidadão, preservando a segurança jurídica e garantindo a efetividade da justiça. Devem ser observados, especialmente, os princípios da reserva de jurisdição, separação de poderes, motivação suficiente, bem como a razoabilidade das decisões.

Os direitos fundamentais consagram o respeito à dignidade da pessoa humana, e, assim sendo, as Comissões Parlamentares de Inquérito precisam garantir a aplicabilidade dos direitos fundamentais na tomada de suas decisões. As CPIs, bem como qualquer órgão judicial, estão vinculadas à observação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Alguns limites constitucionais devem ser observados pelas CPIs na prática de seus atos, como: (i) a vedação de decretação de prisão, salvo flagrante delito, em respeito à reserva de jurisdição; (ii) a vedação de condução coercitiva de investigado/indiciado, por importar em um ato restritivo ao direito fundamental de ir e vir, o que não pode ser determinado por um parlamentar; (iii) a proibição de impedir a presença de advogado no inquérito parlamentar, pois o advogado tem o direito de se opor a ato arbitrário ou abusivo; e (iv) a vedação da aplicação de medidas cautelares, pois as CPIs não possuem os mesmos poderes cautelares que possuem as autoridades judiciais.

Entre os poderes das CPIs, podemos destacar como mais importantes a possibilidade de condução coercitiva de testemunha e de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico. Em relação à quebra de sigilo telefônico, observamos as diferenças entre a quebra de sigilo de dados telefônicos e a interceptação telefônica. O primeiro corresponde a obtenção de um extrato da conta telefônica, podendo ser decretado pela CPI independentemente e autorização judicial. Já a interceptação telefônica, corresponde à captação do conteúdo da conversa alheia, por intermédio de gravação ou escuta, e depende de autorização judicial, na forma da Lei Federal 9.296/96.

A interceptação telefônica é instituto diverso da escuta telefônica, interceptação ambiental e gravação clandestina. À exceção da escuta telefônica, estes institutos não são regidos pela Lei das Interceptações telefônicas (Lei 9.296/96) e, portanto, não dependem de autorização judicial.

A limitação material dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito não significa somente um freio à atuação parlamentar, mas sim garantias estabelecidas pelo ordenamento jurídico para proteger as liberdades públicas e os direitos fundamentais. Ainda, essa limitação material representa a preservação dos direitos dos cidadãos e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos os direitos e garantias proclamados pela Constituição da República.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACCIOLI, Wilson. *Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política.* São Paulo: ED, 1990.

AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. *Provas ilícitas: interceptações telefônicas, ambientais e gravações clandestinas.* 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal.* Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n 12. Salvador/Bahia, 2008, p. 3. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4217991/course/section/1057477/Texto%20Lu%C3%ADs%20Roberto%20Barroso%20CPI.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. O que a CPI pode ou não pode fazer. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486727-O-QUE-A-CPI-PODE-OU-NAO-FAZER.html>>. Acesso em 15/06/2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional.* 4 ed. Coimbra, 1989.

CANOTILHO, JJ Gomes. *Constituição da república portuguesa anotada.* 2 ed., v. II. Coimbra: ED Coimbra, 1985.

DWORKIN, Ronald. *Is law a system of rules?* Oxford University Press, 1977.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *A violação do princípio da proporcionalidade pela Lei nº 9.296/96.* Boletim IBCCRIM, São Paulo, nº 45, ago. 1996, p. 14. Disponível em: <<https://www.ibccrim.org.br>>. Acesso em: 17 jun 2019.

GRECO FILHO, Vicente. *Interceptação telefônica. Considerações sobre a lei n. 9.296/1996 de 24 de julho de 1996.* 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2005. p. 162.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O regime brasileiro das interceptações telefônicas.* Revista Brasileira de ciências criminais – n. 17. 1997, p. 144. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4374564/mod_folder/content/0/GRINOVER%20-%20O%20regime%20brasileiro%20das%20interceptacoes%20telefonicas.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 2 jul. 2019.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado* – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAES, Guilherme Peña de. *Direito Constitucional – teoria do estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e especial*. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEIXINHO, Manuel Messias. GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. *Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito*. Revista da EMERJ, v. 10, nº 40, 2007. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista40/Revista40_288.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

STF. Notícias STF. *Plenário declara a impossibilidade da condução coercitiva de réu ou investigado para interrogatório.* Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=381510>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

STRECK, Lênio Luiz. *As Interceptações Telefônicas e os Direitos Fundamentais*. 2 ed., rev. e amp. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2001.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. Parecer n° 01/2011-FAW. Revista de Direito da Procuradoria Geral. Rio de Janeiro. Vol. 67, 2013. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4OQ%2C%2C>>. Acesso em: 5 jun. 2019.