

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — PRISÃO — CONTROLE
JUDICIAL

Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder de ordenar a prisão de investigado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

HABEAS CORPUS Nº 71.279

(Despacho do Relator)

Paciente: Francisco Fernando Carlos Carvalho

Impetrante: Antônio Carlos de Almeida Castro

Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

DESPACHO: Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de liminar, impetrado em favor de Francisco Fernando Carlos Carvalho, contra alegada coação que estaria sofrendo por parte da Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada, no âmbito da Câmara dos Deputados, para apurar irregularidades na concessão de benefícios previdenciários (CPI do INSS).

O impetrante, após narração dos fatos, alega que o ora paciente veio a ser preso em Porto Alegre, por agentes da Polícia Federal, por ordem da Presidência da referida Comissão Parlamentar de Inquérito.

Sustenta-se, na presente impetração, que os trabalhos da CPI do INSS foram prorrogados de modo injurídico e que esse órgão da investigação parlamentar, *por não dispor de poderes para ordenar a prisão do ora paciente*, usurpou, ao praticar o ato ora impugnado, a competência constitucional do Judiciário, violando, assim, o postulado da divisão funcional do poder.

Objetiva-se, com o pedido da medida liminar, (a) que se preserve a liberdade de locomoção física do paciente, e (b) que seja exonerado do dever de prestar depoimento perante a CPI em questão (fls. 10).

É de registrar, *preliminarmente*, que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, que venham a ser constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União, são passíveis de

controle jurisdicional, sempre que, *de seu eventual exercício abusivo*, derivarem *injustas* lesões ao regime tutelar das liberdades públicas.

Desse modo, as ofensas ao *status libertatis* ou a direitos outros titularizados por pessoas ou entidades que sofram as conseqüências prejudiciais da ação eventualmente arbitrária de uma CPI, tornam-se suscetíveis de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

É preciso não perder de perspectiva que, no regime constitucional do Estado democrático de direito, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, *na medida em que delas derivam conseqüências de ordem jurídica*, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com inobservância da Constituição.

A inovação do princípio da separação de poderes não tem — *quando se trata de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida* — a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério, erudito e irrepreensível, de PEDRO LESSA (“Do Poder Judiciário”, p. 65), *verbis*:

“Numa palavra: a violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes sempre cabe verificar se a atribuição política abrange nos seus limites a

faculdade exercida. Enquanto não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder Judiciário. Desde que ultrapasse a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder Judiciário, *que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica.*" (grifei)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal *jamaiz tolerou* que a invocação da natureza *interna corporis* do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — *naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros* — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários.

Na hipótese de *habeas corpus* — que representa relevantíssimo instrumento processual de ativação da jurisdição constitucional das liberdades —, a competência originária para processar e julgar esse remédio heróico pertence ao Supremo Tribunal Federal, eis que a CPI, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é do que a *longa manus* da própria Casa Legislativa em cujo âmbito foi constituída (CF, art. 102, I, "d" e "i").

Não foi por outra razão que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a respeito desse tema específico, salientou, em unânime decisão, que (RDA 47/286-304), *verbis*:

"As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos."

Sendo assim — e tendo presente, ainda, o magistério da doutrina (JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Legislativo: Poder Autêntico", p. 295/296, 1974, Forense) — reveste-se de cognoscibilidade o *writ* constitucional ora deduzido pelo impetrante perante esta Suprema Corte.

É irrecusável, de outro lado, que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. A fiscalização dos atos do Poder Executivo traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas

competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

O direito de investigar — que o ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, par. 3º) — tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais significativo de sua concretização.

O impetrante, ao ajuizar o presente *writ*, apontou como uma das causas justificadoras de sua postulação — e caracterizadora da situação de injusto constrangimento ao *status libertatis* do paciente —, a impossibilidade jurídico-constitucional de qualquer CPI ordenar a prisão de alguém.

Tenho para mim, *ao analisar em júzto de mera deliberação os aspectos concernentes à plausibilidade jurídica do pedido*, que uma CPI não parece achar-se investida da extraordinária competência para impor, *por ato próprio*, a privação da liberdade individual.

As Comissões Parlamentares de Inquérito — que constituem verdadeiras *fact-finding commissions* — devem dispor, na condução do procedimento investigatório, de todos os meios necessários à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, *no entanto*, limitações de ordem jurídico-constitucional, que restringem, em consequência, a capacidade de atuação da CPI (RAUL MACHADO HORTA, "Limitações constitucionais dos poderes de investigação", in RDP, vol. 5/38; JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Inquéritos Parlamentares", in Revista de Informação Legislativa, vol. 2/73; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/72, 1992, Saraiva).

Como referido, a Comissão Parlamentar de Inquérito não possuiria competência para determinar a prisão de *qualquer* pessoa, eis que, no sistema de direitos constitucional positivo brasileiro, os casos de privação da liberdade individual somente podem derivar de *situação de flagrância* (CF, art. 5º, LXI) ou de *ordem emanada de autoridade judiciária competente* (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese —

de evidente excepcionalidade — de “*prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida*” (CF, art. 136, par. 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República.

Disso decorre, portanto, que a *cláusula judiciária de tutela da liberdade* — que possui extração constitucional — *inibiria* a Comissão Parlamentar de Inquérito de afetar, por deliberação própria, o *jus libertatis* de qualquer pessoa. Nem mesmo a norma inscrita no par. 3º do art. 58 da Constituição Federal — que ampliou, de modo expressivo, *no plano estritamente investigatório*, as prerrogativas das Comissões Parlamentares de Inquérito — poderia, nesse contexto, legitimar a constrição, por ato desse órgão de investigação legislativa, do *status libertatis* dos indivíduos.

O ordenamento constitucional brasileiro, ressalvadas as situações de flagrância penal ou de prisão na vigência do estado de defesa, somente deferiu competência para ordenar a privação da liberdade individual aos órgãos que, *posicionados na estrutura institucional do Poder Judiciário*, acham-se investidos de função jurisdicional.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, desse modo, exatamente por não dispor da prerrogativa magna de julgar, não parece possuir,

como efeito consequencial, competência para determinar, *ex auctoritate propria*, a prisão de qualquer pessoa.

Satisfeito o pressuposto do *fumus boni juris*, torna-se evidente que, no caso, *também* concorre o requisito do *periculum in mora*, eis que o ora paciente *já se encontra preso*, por ordem e à disposição do Presidente da CPI do INSS.

Assim sendo, e considerando, ainda, recentes decisões proferidas em causas virtualmente idênticas à presente (HC 71.193-SP (AgRg), Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; HC 71.039-DF, Relator Min. OCTÁVIO GALLOTTI), *defiro* a medida liminar, para determinar a imediata soltura do ora paciente, sem prejuízo, *desde que regularmente intimado*, de seu comparecimento à CPI do INSS (Lei nº 1.579/52, art. 3º), cuja Presidência deverá abster-se, *até o final julgamento deste processo*, de expedir qualquer mandado de prisão contra Francisco Fernando Carlos Carvalho.

Comunique-se esta decisão, com urgência, ao órgão ora apontado como coator, a quem deverão ser requisitadas as informações de estilo.

Publique-se.

Brasília, 17 de março de 1994. Ministro Celso de Mello — Relator.