

A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO E A QUEBRA DO SIGILO TELEFÔNICO E TELEMÁTICO

Rômulo de Andrade Moreira¹

A comissão parlamentar de inquérito instaurada pelo Senado com o objetivo de apurar se houve algum erro ou irregularidade por parte do Executivo federal na condução das ações de enfrentamento à atual crise sanitária, aprovou a quebra de sigilo telefônico e telemático de dois ex-ministros, de um empresário e de outras 17 pessoas, decisão já contestada perante a Suprema Corte.

A questão, portanto, é delimitar exatamente os poderes investigatórios de uma comissão parlamentar de inquérito no sistema normativo constitucional brasileiro, especialmente quando se trata da decretação de uma medida de natureza invasiva, como foi a referida quebra de sigilos.

Como se sabe, a Constituição dispõe ser inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso (de dados e das comunicações telefônicas), por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, e, exclusivamente, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (art. 5º, XII).

Regulamentando esse inciso, foi promulgada a Lei nº. 9.296/96, estabelecendo que a interceptação de comunicações telefônicas de qualquer natureza (incluindo-se o fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática), para

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador – UNIFACS.

prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto na lei e dependerá de ordem do juiz competente para ação penal, sob sigredo de justiça.

A lei, além de reservar à jurisdição penal a decisão acerca da quebra dos sigilos, vedou essa possibilidade para os casos penais nos quais não haja indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal (eis o *standard* de prova, neste caso²); ou quando a prova puder ser feita por outros meios disponíveis; ou, por fim, no caso do fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

A decisão de interceptação telefônica, por óbvio, deve descrever com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada (trata-se, aliás, de uma injustificável excepcionalidade); deve, outrossim, e também por evidente, ser uma decisão fundamentada, sob pena de nulidade, indicando-se, ademais, a forma de execução da diligência, que não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova, não se tolerando interceptações telefônicas com infundáveis dilações e sem a demonstração da efetiva necessidade.³

No respectivo pedido (seja feito pelo MP, seja por representação da autoridade policial, considerando ser inadmissível, à luz do sistema acusatório, uma decisão *ex officio*), deve estar claro que a medida é necessária à apuração de infração penal, com indicação dos meios a serem empregados, devendo ser feito por escrito, em regra; verbalmente, apenas quando estejam presentes o requisito e os pressupostos que autorizem a interceptação, caso em que a concessão será condicionada à sua redução a termo.

Em caso de decisão acolhendo o pedido ou a representação, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao MP, que

² Sobre o tema, veja-se FERRER-BELTRÁN, Jordi. **Valoração Racional da Prova**. Salvador: JusPODIVM, 2021, pp. 206-218. Segundo ele, “*é crucial definir com clareza todos esses standards de prova, visto que sem esses não se pode pretender uma valoração racional da prova, nem um controle de valoração realizada.*” (p. 218).

³ No julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº. 566.977, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu que a decisão de quebra do sigilo telefônico, “proferida em caráter absolutamente genérico, serviria a qualquer procedimento investigatório, sendo incapaz, portanto, de suprir os requisitos constitucional e legal de necessidade de fundamentação da cautela, devendo ser devidamente fundamentadas as decisões de prorrogação da medida.” (Relator Ministro Rogério Schietti Machado Cruz).

poderá acompanhar a sua realização (podendo ser requisitados serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público), devendo, caso a diligência possibilite a gravação da comunicação interceptada, ser determinada a sua transcrição, encaminhando-se o resultado da interceptação ao juiz, acompanhado de auto circunstanciado contendo o resumo das operações realizadas.

De mais a mais, a lei garante a preservação do sigilo das diligências, gravações e transcrições respectivas, devendo ser inutilizada por decisão judicial a gravação que não interessar à prova. Por fim, tipifica-se como 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, delito punido com pena de reclusão, de dois a quatro anos, e multa; ademais, a autoridade judicial que determinar a execução da interceptação com objetivo não autorizado em lei incide em crime de abuso de autoridade.

Pois bem.

O art. 58 da Constituição Federal permite que o Congresso Nacional e suas Casas tenham comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nos respectivos regimentos ou no ato de que resultar sua criação, assegurando-se-lhes, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Admite-se, outrossim, a instalação de comissões parlamentares de inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto (mistas) 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 civil ou criminal dos infratores.

Aliás, a Constituição de 1946 já previa tais comissões parlamentares de inquérito, no art. 53, quando se estabelecia que “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.”

Regulamentando, então, este dispositivo, foi promulgada a Lei n.º. [1.579/52](#) (alterada décadas depois pela Lei n.º. 13.367/16). Segundo a lei, tais comissões terão poderes

de investigação próprios das autoridades judiciais⁴, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado⁵, e por prazo certo, dependendo, para a sua criação, e nos termos da Constituição, de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em conjunto ou separadamente.

No exercício de suas atribuições investigatórias, poderão as comissões parlamentares de inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.⁶

Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, sendo possível, inclusive, a sua condução coercitiva, desde que se trate, efetivamente, de uma testemunha, e não de investigado (indiciado ou não).⁷

⁴ Neste ponto, faz-se necessária uma ressalva, pois não se admite que qualquer autoridade judicial tenha algum "poder de investigação", função reservada no processo penal de modelo acusatório à Polícia ou ao Ministério Público, cabendo ao Poder Judiciário atender (ou não) medidas investigatórias solicitadas pela autoridade investigante, desde que submetidas à reserva de jurisdição.

⁵ Segundo Pontes de Miranda, "*fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do país, para que dele tenha conhecimento preciso ou suficiente a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal; e possa tomar as providências que lhe couberem. Se fizerem funcionar tal preceito, se lhe revelarem todo o conteúdo e o tornarem, na prática, o instrumento eficaz que o texto promete, ter-se-á conferido à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal relevante função no regime presidencial, ainda asfixiante, que a Constituição manteve, crendo tê-lo atenuado quando devia.*" Para ele, a comissão parlamentar de inquérito é uma "*técnica parlamentar da ingerência da legislatura no que concerne aos outros poderes, sem os usurpar, fora das espécies em que lhe cabe decretar a responsabilidade criminal ou política de membros dos outros poderes.*" (MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946, Volume I**. São Paulo: Max Limonad Editor, 1953, pp. 260/261).

⁶ O texto original fazia referência apenas às repartições públicas e autárquicas; com a alteração feita posteriormente, são destinatários das requisições quaisquer entes da administração pública direta, indireta ou fundacional.

⁷ Neste sentido, o plenário do STF declarou que a condução coercitiva de réu ou investigado para interrogatório, constante do art. 260 do CPP, não foi recepcionada pela Constituição. A decisão foi tomada no julgamento das ADPFs 395 e 444. O emprego da medida, segundo a Suprema Corte, representa restrição à liberdade de locomoção e viola a presunção de inocência, sendo, portanto, incompatível com a Constituição. Pela decisão, o agente ou a autoridade que desobedecerem a decisão poderão ser responsabilizados nos âmbitos disciplinar, civil e penal e as provas obtidas por meio do interrogatório ilegal também podem ser consideradas ilícitas, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.

Também consta do texto legal que, caso se verifique a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens (e aqui o ônus de demonstração cabal da ilicitude cabe sempre a quem investiga, e não aos investigados, em razão do princípio da presunção de inocência), caberá ao presidente da comissão, por deliberação desta, solicitar ao juízo criminal competente as medidas cautelares adequadas e necessárias, sejam elas de natureza real ou pessoal, inclusive as previstas nos arts. 318 e 319 do CPP.

Assim, veda-se que a CPI determine, por exemplo, uma prisão provisória, a suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira, fiança, monitoração eletrônica, etc; tampouco, admite-se que se determine meios de obtenção de provas, inclusive a interceptação das comunicações telefônicas ou telemáticas, devendo-se respeitar o princípio da reserva de jurisdição.

Neste sentido, no julgamento do Mandado de Segurança nº. 33663, o STF decidiu “que a Constituição Federal delimitou a natureza das atribuições institucionais das Comissões Parlamentares de Inquérito, restringindo-as ao campo da instrução probatória, excluídos, por conseguinte, determinados atos que só podem ser ordenados por Magistrados e Tribunais, tais como a busca domiciliar, a interceptação telefônica e a decretação de prisão, ressalvada a situação de flagrância penal, razão pela qual a jurisprudência constitucional do Supremo tem advertido que as comissões parlamentares de inquérito não podem formular acusações nem punir delitos, nem desrespeitar o privilégio contra a autoincriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha, nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância.”

Neste julgamento, o relator, Ministro Celso de Melo, hoje aposentado, ressaltou que, mesmo nos casos em que for possível o exercício dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, “ainda assim a prática dessas prerrogativas estará necessariamente sujeita aos mesmos condicionamentos, às mesmas limitações e aos mesmos princípios que regem o desempenho, pelos juízes, da competência institucional que lhes foi conferida pelo ordenamento positivo”.

É preciso, porém, que se faça uma distinção entre a interceptação telefônica (ou telemática) e a quebra dos respectivos dados telefônicos (ou telemáticos); a primeira, trata-se de medida cuja determinação só pode ser feita nos termos da lei respectiva e, por conseguinte, a partir de uma decisão judicial fundamentada; a segunda, dá-se em razão do poder de requisição atribuído às comissões parlamentares de inquérito, dispensando-se, neste caso, uma decisão judicial; no primeiro caso, há uma quebra do sigilo telefônico (ou telemático) na sua dinâmica

(enquanto está acontecendo a conversa), enquanto no segundo caso o sigilo violado é dos dados telefônicos ou telemáticos, não havendo interceptação propriamente dita, mas uma requisição de dados já documentados estaticamente (cujas conversas já aconteceram).

Assim, por exemplo, no julgamento do Mandado de Segurança nº. 23851, o STF entendeu que “o princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, artigo 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, artigo 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, artigo 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, artigo 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas”.

Em outro Mandado de Segurança (nº. 23.639) a Suprema Corte decidiu que o “inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa, sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição.”

Na doutrina, [Luiz Flávio Gomes](#) já observava que “as CPIs não podem fazer tudo, mas podem muita coisa”, ressaltando-se, expressamente, as reservas constitucionais de jurisdição, a saber: a decretação de prisão (excluindo-se o flagrante, que pode ser levado a cabo por qualquer pessoa); a busca e apreensão domiciliar e a interceptação telefônica. Fora disso, as CPIs contam com amplos poderes investigatórios e decisórios sobre o fato determinado que a originou.”⁸

De toda maneira, a quebra do sigilo deve ser fundamentada, “apresentando fatos concretos que justifiquem causa provável para a efetivação da medida excepcional, pois não se trata de mera formalidade, mas de exigência imposta aos órgãos dotados de poderes instrutórios próprios das autoridades judiciais, submetidos aos deveres e limitações previstos no art. 93, IX, da Constituição do Brasil.”⁹

⁸ Disponível em: <https://tribunapr.uol.com.br/noticias/cpis-e-o-controle-da-corrupcao/>. Acesso em 12 de junho de 2021.

⁹ Mandado de Segurança nº. 26909, relator Ministro Eros Grau.

Assim, “a quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique, com apoio em base empírica idônea, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária.”¹⁰

Portanto, e para concluir, é possível a quebra dos sigilos de dados telefônicos e telemáticos pelas comissões parlamentares de inquérito, poder investigatório que não se confunde com a interceptação disciplinada pela lei acima referida e de competência exclusiva do Poder Judiciário.

¹⁰ Mandado de Segurança nº. 23652, relator Ministro Celso de Melo.