

Direito à investigação (parlamentar) isenta e impessoal

Antonio Pedro Melchior ¹

Sumário: 1. Objeto de reflexão; 2. Garantias na investigação e parcialidade dos inquisidores; 2.1. Direito à investigação isenta e impessoal; Conclusão. Referências bibliográficas.

1. Objeto de reflexão

As comissões parlamentares de inquérito integram a tradição democrática do Brasil e cumprem função relevante à fiscalização pelo Poder Legislativo. O inquérito parlamentar contribui ao controle público de questões que afetam a sociedade brasileira. Os elementos de informação obtidos com o resultado dos trabalhos poderão auxiliar na correção de lacunas na legislação ou políticas governamentais, aprimorar mecanismos de prevenção de irregularidades e, no que interessa a este artigo, fornecer evidências ao titular da ação acerca da prática ou não de infrações administrativas, criminais ou de responsabilidade. Esta é a premissa do texto constitucional. A expectativa normativa, no entanto, não corresponde à prática das investigações parlamentares no país (tampouco as judiciárias), utilizadas, com frequência, para perseguir opositores, criar factoides políticos e, não raro, submeter o imputado a humilhações.

Toda investigação dirigida a apurar responsabilidades, em especial, quando realizada por órgãos de Estado, expressa atos concretos de poder que exigem máximo controle, mais rigorosos conquanto se dirijam a investigar fatos com repercussão criminal. A atividade investigativa oficial, realizada por órgãos de polícia judiciária ou por comissões parlamentares de inquérito, pouco importa, está sujeita à mesma condição de legitimidade: submissão à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, notadamente no que diz respeito à proteção dos direitos de defesa, presunção de inocência e devido processo legal.

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND-UFRJ). Membro do Grupo Prerrogativas. Diretor Nacional do IBCCRIM (22/24) Professor de Direito Processual Penal. Advogado Criminal.

A discussão em torno da eventual parcialidade dos trabalhos de investigação parlamentar, e seus desdobramentos, suscita uma questão anterior: a imparcialidade seria uma categoria aplicável aos inquisidores? Existe um direito fundamental à investigação isenta e impessoal? Havendo tal direito, sua violação traria consequências para o processo judicial e em qual medida? Não existindo, estão liberadas as investigações dirigidas para atingir pessoas ou grupos e, nesta condição, orientadas exclusivamente para confirmar a hipótese incriminatória?

2. Garantias na investigação e parcialidade dos inquisidores

As comissões parlamentares de inquérito destinam-se a apurar fatos determinados, considerados relevantes para ordem constitucional, legal, econômica ou social do país. As CPI's têm poderes de investigação equiparados ao das autoridades judiciais, tais como determinar diligências, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas, requerer medidas cautelares, requisitar informações a órgãos privados ou da administração pública, dentre outros atos típicos.² A natureza destas atividades impõe, da mesma maneira, uma série de instrumentos de contenção de abusos, cuja observância condicionará a validade ou invalidade das informações obtidas na investigação. As coisas funcionam desta maneira, porque numa ordem constitucional filiada ao Estado de Direito, as investigações oficiais, independentemente do órgão que a presida, constituem sempre uma “atividade estatal juridicamente vinculada”³ e que deve cumprir uma função de garantia, ou seja, evitar a deflagração de processos judiciais temerários.⁴

As investigações parlamentares não estão alheias a este complexo de proteção das liberdades fundamentais. A submissão do poder público aos princípios que definem a ordem democrática e republicana alcança, portanto, todos os aspectos da vida política,

² Criadas na forma do §3º, art. 58 da CR. Os poderes e demais das comissões parlamentares de inquérito são tratados na Lei nº 1579/52, em especial, artigos 1º e 2º. Merecem destaque, a este respeito, as advertências de Michel Saliba e Sóstene Marchezine: “não há dúvidas que o Congresso assume uma espécie de "superpoder" ao constituir uma CPI para a apuração de fato determinado, em que se congregam atribuições e competências do Poder Legislativo e do Poder Judiciário para investigação à fundo de atos do Poder Executivo. Justamente por isso, nasce a necessidade de exaustiva regulamentação, constante acompanhamento e contínuo controle institucional e jurisdicional das CPIs, para que sejam evitados abusos ou mesmo flertes autoritários.” Cf. SALIBA, Michel. MARCHEZINE, Sóstene. *O poder sui generis das CPIs e seus limites necessários*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-09/opiniao-poder-sui-generis-cpis-limites-necessarios>. Acesso em 29.07.23

³ Habeas Corpus 73.338/RJ. Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Paciente: Jose Carlos Martins Filho. Julgamento em: 13 de agosto de 1996.

⁴ Aury Lopes Jr. fala em função de filtro processual. LOPES JR., Aury. *Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 60-61.

não havendo motivo para eximir as comissões parlamentares de inquérito dos limites impostos pelo devido processo legal.⁵

Estas ideias, em que pese decorrerem do projeto imposto pela Constituição da República de 1988, enfrentam obstáculos epistemológicos, políticos e sociais para sua implementação. A visão tradicional⁶ extrai do caráter inquisitorial das investigações a própria negação da carta constitucional e, com isso, legitima a existência de um campo permeável a práticas persecutórias de exceção. Todos os atos do poder público, entretanto, devem obediência irrestrita aos parâmetros definidos pela Constituição e que, neste contexto, refletem a garantia ao processo justo e equitativo.⁷

Isto significa que se pode exigir imparcialidade da autoridade pública que preside o inquérito (parlamentar ou policial)? De maneira alguma. A imparcialidade não deve ser exigida de inquisidores, sejam eles promotores de justiça, policiais ou parlamentares investidos de função investigativa. Não há de se falar em imparcialidade sem processo, sem julgamento por autoridade investida de poder para adjudicar responsabilidades. As investigações policiais, pelo Ministério Público, comissões parlamentares de inquérito ou outras, não são julgamentos, mas uma série de atos administrativos vinculados que servem como peças de informação ao titular da ação. Devem, inclusive, ser desentranhadas e excluídas do processo judicial na fase do julgamento de mérito.⁸

O Código de Processo Penal, por força do alegado caráter inquisitório, informativo e preparatório do procedimento de investigação, não admite discussão em torno da quebra da imparcialidade da autoridade policial, razão pela qual proíbe a exceção de suspeição.⁹ As comissões parlamentares de inquérito – até mesmo pela natureza política da composição –, igual forma, não estão sujeitas a questionamentos em torno da eventual parcialidade do presidente da CPI ou seu relator.

⁵ Maria Thereza Rocha de Assis Moura definirá a investigação criminal, conforme o devido processo legal, em dupla perspectiva: a) meio hábil à formação da justa causa para ação penal e b) submissão ao conjunto de garantias que controlam a expansão do poder de punir. Cf. MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Justa causa para a ação penal*: doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2001.

⁶ A visão tradicional está em contraposição ao pensamento crítico, conforme tive a oportunidade de desenvolver em MELCHIOR, Antonio Pedro. *A Teoria Crítica do Processo Penal*. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/348228987/A-Teoria-Critica-Do-Processo-Penal>. Acesso em 29/07/23

⁷ Rubens Casara desenvolveu os problemas da interpretação que se apegam ao passado para negar a vigência do projeto constitucional estabelecido no país em 1988. Cf. CASARA, Rubens R. R. *Interpretação retrospectiva*: sociedade brasileira e processo penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

⁸ É o que prevê o §3º do art. 3-C do Código de Processo Penal, nesta data, mais de três anos suspenso por decisão liminar do min. Luis Fux enquanto presidente do Supremo Tribunal Federal.

⁹ O texto atual tem a redação originária de 1941 e reflete o pensamento autoritário da época. O Código de Processo Penal reconhece hipóteses de suspeição do Ministério Público, em regramento similar ao previsto aos juízes.

Sendo este o quadro, ficam as perguntas: uma investigação que, a pretexto de apurar um fato determinado, dirige-se de forma não isenta e pessoal, excluindo todas os elementos que não confirmam a hipótese acusatória é válida? Os elementos de informação produzidos neste tipo de procedimento podem ser valorados no processo judicial?

2.1. Direito à investigação isenta e impessoal

Todos os inquéritos compartilham da mesma natureza administrativa, informativa e preparatória de processos judiciais e visam, do ponto de vista jurídico, evitar a deflagração de demandas temerárias.¹⁰ O inquérito parlamentar se diferencia apenas por ampliar a finalidade dos trabalhos de investigação que, além de produzir elementos de informação acerca de supostas irregularidades, encaminhando-os ao Ministério Público, também produz conhecimento voltado ao aperfeiçoamento da legislação e de políticas públicas.

A doutrina brasileira atribui ao inquérito parlamentar uma natureza *sui generis*, diferenciando-o dos demais inquéritos, a exemplo do presidido pela polícia judiciária, em razão do caráter eminentemente político.¹¹ Os aspectos políticos deste tipo de investigação não devem ser desconsiderados, mas tomados como irrelevantes quando se trata de assegurar a incidência de garantias - inerentes ao devido processo legal - às investigações criminais: submissão à legalidade estrita, respeito ao contraditório e direitos de defesa, exigência de motivação suficiente, publicidade e impessoalidade dos atos do poder público, controle judicial. A observância destes princípios funciona como filtro político e jurídico de validação dos atos praticados por todas as autoridades públicas, inclusive, as que presidem e atuam em comissões parlamentares de inquérito.¹²

A exigência democrática de impor limites ao poder estatal se projeta com especial gravidade no âmbito das investigações, uma vez que o inquérito quase sempre tende à pré

¹⁰ A Lei que disciplina as comissões parlamentares de inquérito prevê no art. 6º a aplicação das normas do Código de Processo Penal no que for aplicável.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Comissão parlamentar de inquérito, in Estudos e Pareceres de Direito Público. Vol. XI. São Paulo: ERT, 1991, p. 370 e 371.

¹² A Corte Interamericana de Direitos Humanos, como indica Daniel E. Maljar, entende que é ilícita toda forma de exercício do poder público que viole os direitos reconhecidos pelo Pacto de São José da Costa Rica. Nas palavras do autor, a Corte “não só pressupõe a atuação das autoridades com total apego à ordem jurídica, como implica ademais a concessão de garantias mínimas do devido processo a todas as pessoas que se encontrem sujeitas a sua jurisdição, sob as exigências estabelecidas na Convenção”. MALJAR, Daniel E. *El Proceso Penal y las Garantías Constitucionales*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2006. p. 39.

condenação do suspeito.¹³ Por força da tradição inquisitorial (sigilo, recusa ao reconhecimento de direitos do investigado etc.), o indivíduo se encontra em afrontosa desvantagem frente ao Estado. Isso retoma a questão em torno da impessoalidade e isenção da investigação que, como advertido, não se confunde com imparcialidade do inquisidor.

Qualquer investigação exige, como ponto de partida, a eleição de uma hipótese a respeito de um fato determinado e sua autoria. No âmbito da justiça penal, esta hipótese é fixada, em regra, pela “Notícia de Fato” que, nos termos do art. 5º do Código de Processo Penal, inaugura a atividade investigativa oficial. Em que pese a Lei nº 1.589/52, com a redação dada pela Lei nº 13.367/16, não se referir ao oferecimento de Notícia no âmbito parlamentar, exerce efeito similar o requerimento a que alude o art. 1º e parágrafo único que, preenchidos os requisitos (quórum, determinação de fato relevante e prazo de duração da investigação), levará a instauração da comissão parlamentar de inquérito.

O inquisidor não é juiz e tem sua função naturalmente dirigida à confirmação de uma hipótese inicial formulada por outra pessoa ou até pelo próprio (instauração de ofício). Disso não resulta nenhum problema adicional à proteção dos direitos e garantias individuais no inquérito.¹⁴ A “hipótese” é uma categoria própria da investigação e representa uma determinada suposição que orienta a busca por evidência e a condução do trabalho investigativo. O problema não é, portanto, a existência da “hipótese” em si, mas sua transformação em conclusão definitiva, sem que tenha sido testada e submetida à contra hipóteses. O direito à investigação isenta e impessoal tem a ver com esta última situação específica, típica do sistema processual inquisitório, na qual são considerados e relevados exclusivamente os significantes confirmadores da acusação, desprezando os demais.¹⁵

¹³ PALMA, Maria Fernanda. *O problema penal do processo penal*. In: Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais. Coimbra: Almedina, 2004. p. 46.

¹⁴ Problema grave é o julgador que decide antes e, depois, busca as provas necessárias para justificar a decisão. No modelo acusatório de processo penal (democrático e republicano), o juiz não exerce qualquer atividade típica da acusação, como investigar, provocar a jurisdição penal ou ter iniciativa probatória. Lembrando as aulas do professor Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (*el capo* do processo penal brasileiro), Marco Aurélio Marrafon adverte, com razão, que “um dos maiores perigos para quem julga reside no apego à primeira impressão e na construção, a partir dela, de premissas fundantes que condicionam toda a cadeia de produção de sentido no desenvolvimento do processo, valorizando apenas o que confirma a primeira hipótese, encobrendo a realidade e desprezando o conjunto probatório produzido nos autos.” <https://www.conjur.com.br/2014-jul-14/constituicao-poder-quadro-mental-paranoico-nao-imperar>

¹⁵ Idem.

O “primado das hipóteses sobre os fatos”, mesmo no âmbito das investigações e não de processos judiciais, mesmo quando se trata da função investigativa e não judicante, dá ensejo ao que Franco Cordero chamou de “quadro mental paranoico”,¹⁶ comprometendo a idoneidade da investigação como meio de obtenção de justa causa ou ponto de partida da acusação.

Conclusões

A investigação que atribui relevância apenas às informações que confirmam um prévio entendimento incriminatório, ou seja, que refuta as evidências em sentido contrário e não examina, com seriedade, hipóteses alternativas de inocência, não produz conhecimento apto a ser valorado pelo juiz, uma vez que os cidadãos não dispõem de meios para produzir informações a seu favor. O inquérito que não está livre de influências e vieses confirmatórios, tem a integridade comprometida e não produz resultados confiáveis e precisos. O desvirtuamento intencional do inquérito (parlamentar ou outro) para atingir determinada pessoa ou grupo, agrava o problema, tornando os atos administrativos praticados no procedimento, absolutamente nulos por desvio de finalidade.¹⁷ Neste sentido, além de insuscetíveis de peso probatório, ou seja, sem possibilidade de valoração, a peça informativa deve ser considerada inválida, não sendo admissível o uso das informações obtidas para formular qualquer tipo de acusação. O direito à investigação isenta e impessoal decorre da ordem democrática e republicana, que se expressa na garantia do devido processo legal. O caráter eminentemente político das comissões parlamentares de inquérito não revoga o estatuto jurídico das liberdades públicas, exigindo, pelo contrário, esforços mais relevantes para controle do poder, logo, para evitar acusações temerárias e assegurar a dignidade das pessoas investigadas.

Referências bibliográficas

CASARA, Rubens R. *Interpretação retrospectiva: sociedade brasileira e processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

¹⁶ CORDERO, Franco. *Guida alla procedura penale*. Torino: UTET, 1986. p. 51

¹⁷ O desvio de finalidade do inquérito pode ser objetivamente provado no próprio inquérito por meio da demonstração de atos atípicos, atos aparentemente forçados, ou mesmo por manifestações da autoridade pública responsável pela sua condução.

CORDERO, Franco. *Guida alla procedura penale*. Torino: UTET, 1986

LOPES JR., Aury. *Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MELCHIOR, Antonio Pedro. *A Teoria Crítica do Processo Penal*. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/348228987/A-Teoria-Critica-Do-Processo-Penal>. Acesso em 29/07/23.

MEIRELLES, Hely Lopes. Comissão parlamentar de inquérito, in *Estudos e Pareceres de Direito Público*. Vol. XI. São Paulo: ERT, 1991,p

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Justa causa para a ação penal*: doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2001.

PALMA, Maria Fernanda. *O problema penal do processo penal*. In: *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004.

SALIBA, Michel. MARCHEZINE, Sóstene. *O poder sui generis das CPIs e seus limites necessários*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-09/opiniao-poder-sui-generis-cpis-limites-necessarios>. Acesso em 29.07.23