

HABEAS CORPUS 202.940 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
PACTE.(S) : **WILSON MIRANDA LIMA**
IMPTE.(S) : **ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES**
COATOR(A/S)(ES) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA**

HABEAS CORPUS. ATO CONVOCATÓRIO EMANADO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI-PANDEMIA). PACIENTE QUE É GOVERNADOR DE ESTADO. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, DO PACTO FEDERATIVO E DE PRINCÍPIOS SENSÍVEIS. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE NA PRESENTE SEDE PROCESSUAL. INDEVIDA TENTATIVA DE ANTECIPAÇÃO DE OUTORGA JURISDICIONAL. WRIT UTILIZADO PARA FIXAR INTERPRETAÇÃO EM TESE. SUCEDÂNEO DE AÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. INADMISSIBILIDADE. DIREITO AO NÃO COMPARECIMENTO PERANTE A CPI – DECORRÊNCIA DIRETA DO DIREITO À NÃO AUTOINCRIMINAÇÃO – QUANTO A PACIENTE QUE OSTENTA, INEQUIVOCAMENTE, A CONDIÇÃO DE INVESTIGADO. EXTENSÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO PLENÁRIO DESTA CORTE NAS ADPF’S 395/DF E 444/DF. DIREITO AO SILÊNCIO. UMA DAS VIGAS MESTRAS DO PROCESSO PENAL MODERNO E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. HABEAS CORPUS CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, CONCEDIDO.

HC 202940 / DF

Vistos etc.

1. Trata-se de *habeas corpus* preventivo, com pedido de liminar, impetrado por Antônio Nabor Areias Bulhões em favor de Wilson Miranda Lima, Governador do Estado do Amazonas, contra ato do eminente Senador da República Omar Aziz, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal instaurada para investigar *as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil; as possíveis irregularidades, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19.*

2. Narra a inicial que, após a regular instalação da CPI-Pandemia no Senado Federal, em 26.5.2021, foi aprovado requerimento para oitiva de Wilson Miranda Lima, Governador do Estado do Amazonas. Em 02.6.2021, o **ato convocatório**, para prestar depoimento, na condição de testemunha, em reunião da Comissão designada para o **dia 10.6.2021, às 09h**, foi expedido e remetido para o escritório de representação do Estado do Amazonas em Brasília/DF, sendo certo, ainda, que o paciente somente tomou ciência de tal ato em 04.6.2021.

Argumenta, o Impetrante, que, na realidade, os esclarecimentos a serem prestados pelo paciente perante a CPI da Pandemia envolvem diretamente os fatos relacionados à *Operação Sangria, que apura no âmbito da Polícia Federal, da Procuradoria-Geral da República e do eg. Superior Tribunal de Justiça se o paciente e outros estariam envolvidos em supostos crimes relacionados à dispensa de licitação pela SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO AMAZONAS (SUSAM) para aquisição de 28 (vinte e oito) ventiladores pulmonares destinados a instalações hospitalares para tratamento de doentes acometidos de COVID-19 no Estado do Amazonas.*

Afirma que o paciente está sendo investigado pela Polícia Federal e pela Procuradoria-Geral da República perante o Superior Tribunal de Justiça, foro competente para processá-lo e julgá-lo, *pelos mesmos [fatos] que constituem o objeto dos requerimentos que geraram a sua convocação,*

HC 202940 / DF

consoante se colhe não só do teor desses requerimentos, mas do teor do relatório policial (anexo 03) e da denúncia (anexo 04) oferecida pela Subprocuradoria-Geral da República ao Superior Tribunal de Justiça para elucidação dos fatos.

3. Sustenta, inicialmente, **a impossibilidade jurídica** de convocação de Wilson Miranda Lima, **Governador de Estado**, para prestar esclarecimento diante de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pelo **Congresso Nacional**, sob pena de gravíssima violação do princípio da separação de poderes e do pacto federativo. Aponta a existência, no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, de decisão monocrática em mandado de segurança em abono a sua tese.

Aduz que as CPI's instaladas pelas Casas do Congresso Nacional possuem competência para fiscalizar a Administração Pública Federal, sendo-lhe, portanto, **defeso investigar** a Administração Pública **estadual** e **municipal**. Assim, o ato convocatório do paciente estaria a ensejar o desrespeito a cláusulas pétreas e aos princípios sensíveis da Constituição Federal *relacionados à regra de não intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, salvo nos casos excepcionais estabelecidos na própria Carta Magna.*

Argumenta que, *se juridicamente possível fosse a convocação de Governador de Estado por Comissão Parlamentar de 16 Inquérito instaurada pelo Congresso Nacional*, ainda assim a convocação dirigida ao paciente não teria o condão de obrigá-lo a comparecer compulsoriamente à CPI.

Segundo o impetrante, o Supremo Tribunal Federal ao declarar a não-recepção parcial do art. 260, *caput*, do Código de Processo Penal, assentou que o investigado tem direito a não comparecer ao interrogatório seja policial seja judicial. Desse modo, indica a existência de dois *habeas corpus* julgados pela Segunda Turma desta Corte em que estendido o entendimento mencionado para o âmbito de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

Por fim, mesmo que superados os pontos já mencionados, afirma subsistir o direito constitucional ao silêncio, no sentido do *direito de o paciente não responder a indagações sobre as matérias que são objeto de investigações criminais e de não ser indagado sobre elas como tática perversa de exposição e execração do convocado, como se tornou prática cruel e corriqueira*

HC 202940 / DF

em CPIs no Congresso Nacional.

4. Requer, em pedido liminar e no mérito, a concessão da ordem, para (i) garantir ao paciente o direito de recusar o comparecimento perante a CPI-Pandemia, por ausência de competência constitucional para convocação de Governador de Estado; (ii) assegurar ao paciente o direito de convolar a compulsoriedade de seu comparecimento à CPI-Pandemia em faculdade, tendo em vista o direito à não autoincriminação; e, sucessivamente, (iii) salvaguardar o direito de o paciente não responder às perguntas relativas à investigações criminais em andamento e *de não ser indagado sobre elas como tática perversa de exposição e execução do convocado*, com todos os seus conseqüentários (assistência por advogado, não assinar termo de compromisso testemunhal e outros).

5. Registro que o presente *habeas corpus* foi recebido por esta Suprema Corte em **07.6.2021**, às 18h23, mas foi a mim distribuído, por prevenção à ADPF 848/DF, em **08.6.2021**, às 17h27.

6. Diante da apontada prevenção, na inicial, do Ministro Ricardo Lewandowski, determinei o encaminhamento dos autos à Presidência desta Casa. Ato contínuo, o eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, por entender configurada hipótese de continência entre este *habeas corpus* e a ADPF 848/DF, manteve o feito sob minha relatoria.

7. Autos conclusos em meu gabinete em 09.6.2021 às 13h20.

É o breve relato.

Decido.

8. Preliminarmente, **entendo inviável a análise** do *writ* no ponto em que aponta transgressão à separação de poderes e ao pacto federativo, bem como violação dos princípios constitucionais sensíveis de não intervenção da União Federal nos Estados-membros.

Observo que o paciente, Wilson Miranda Lima, Governador do Estado do Amazonas, é um dos autores da ADPF 848/DF, na qual essa específica questão – violação da separação de poderes, do pacto federativo e de princípios constitucionais sensíveis decorrente de ato convocatório dirigido a Chefe do Poder Executivo estadual – será

HC 202940 / DF

amplamente discutida e analisada em abstrato por esta Suprema Corte.

Desse modo, tenho para mim que análise da matéria em sede de *habeas corpus* **constituiria verdadeira subversão** do sistema constitucional de controle concentrado, enquanto busca-se, por meio da presente via, **antecipar ilegitimamente provimento jurisdicional** que será outorgado ao paciente na arguição de descumprimento de preceito fundamental por ele ajuizada (ADPF 848/DF).

9. A rigor, o impetrante utiliza a presente via mandamental com o propósito de obter o reconhecimento, **em abstrato**, da **incompatibilidade** de convocação de Governador de Estado para prestar depoimento perante Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas, no âmbito do Congresso Nacional, com o texto constitucional.

A pretensão formulada neste *writ* – estabelecimento, **em tese**, da inadmissibilidade de convocação de Governador de Estado por Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas pelo Congresso Nacional – somente poderia ser deduzida, legitimamente, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, ou de ação direta de inconstitucionalidade ou, ainda, de arguição de descumprimento de preceito fundamental, modalidades de processos de controle **objetivo** de constitucionalidade para os quais o impetrante (Advogado constituído pelo Paciente, Dr. Antônio Nabor Areias Bulhões) deste *habeas corpus* **não dispõe da necessária legitimidade ativa *ad causam***.

Admitir-se a legitimação do autor para que, por meio da via do *habeas corpus*, possa impugnar ato normativo ou interpretação em tese seria o mesmo que reconhecer, **a quem não figura no rol de legitimados do art. 103 da Constituição Federal**, atribuição para instaurar o processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Esta Suprema Corte já assinalou, em diversos precedentes, que a ação de *habeas corpus* não pode ser utilizada indevidamente, por quem não dispõe de legitimidade ativa, como indevido sucedâneo do processo de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos em geral (HC 96.425-ED/SP, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 14.8.2009 – HC 81.489/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma,

HC 202940 / DF

DJ 23.11.2007):

“(…) 1. *Habeas Corpus* exige a demonstração de constrangimento ilegal que implique coação ou iminência direta de coação à liberdade de ir e vir, **não podendo ser utilizado como substituto de ação direta de inconstitucionalidade ou arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se pretende conceder uma verdadeira interpretação conforme a Constituição** em relação à Lei 11.671/2008, independentemente da motivação da decisão judicial em cada um dos casos concretos que ensejou a transferência e manutenção dos presos nos presídios federais de segurança máxima.

(…)”

(HC 148.459-AgR/DF, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe 26.3.2019)

10. Passo a apreciar o pleito seguinte deduzido na presente impetração.

11. Destaco, desde logo, que o paciente, **inequivocamente, é investigado!** Há contra ele investigação instaurada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, sob supervisão do Superior Tribunal de Justiça, sendo certo, ainda, que já foi oferecida denúncia pela suposta prática de crimes na gestão da Pandemia no Estado do Amazonas.

Consabido, de outro lado, que o Supremo Tribunal Federal, de fato, ao apreciar as ADPF's 395/DF e 444/DF, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, declarou não recepcionado em parte, pela Constituição da República, o art. 260, *caput*, do Código de Processo Penal. Naquela oportunidade, ficou assentada *a incompatibilidade com a Constituição Federal da condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório, tendo em vista que o imputado não é legalmente obrigado a participar do ato, e pronunciar a não recepção da expressão “para o interrogatório”, constante do art. 260 do CPP.*

Vê-se, desse modo, que, esta Suprema Corte, em sede de controle normativo abstrato, **adotou entendimento no sentido de que os**

HC 202940 / DF

investigados e os réus não são obrigados a comparecerem para o ato de interrogatório seja policial, seja judicial.

Em referidos julgamentos vinculantes emanados do Plenário desta Casa **não foram analisadas as circunstâncias convocatórias decorrentes de atos praticados por Comissões Parlamentares de Inquérito**, ou seja, não há, neste Tribunal, qualquer precedente vinculante estendendo o entendimento firmado na ADPF's 395/DF e 444/DF para os depoimentos a serem prestados em CPI's.

Não obstante referida constatação, a meu juízo, **imperativa a extensão do entendimento** acima referido às convocações decorrentes de CPI's.

É que, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição da República, as Comissões Parlamentares de Inquérito são detentoras de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ou seja, têm os mesmos poderes, com ressalva, apenas, às hipóteses de reserva de jurisdição. Estão, portanto, vinculadas, como todas as demais autoridades com poderes investigatórios, às normas constitucionais e legais de proteção do investigado, vale dizer **não têm mais poderes que os órgãos próprios inerentes à persecução penal.**

Desse modo, **os investigados por Comissões Parlamentares de Inquérito, assim como ocorre na seara judicial, não podem ser obrigados a comparecer a o ato de inquirição**, como decorrência do direito à não autoincriminação (HC 171.628/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 24.5.2019; HC 175.121-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJe 04.9.2019, *v.g.*). Nesse sentido:

“Habeas corpus. 2. Intimação de investigado para comparecimento compulsório à Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pena de condução coercitiva e crime de desobediência. 3. Direito ao silêncio e de ser acompanhado por advogado. Precedentes (HC 79.812/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16.2.2001). 4. Direito à não autoincriminação abrange a faculdade de comparecer ao ato, ou seja, inexistente a obrigatoriedade ou sanção pelo não comparecimento.

HC 202940 / DF

Inteligência do direito ao silêncio. 5. Precedente assentado pelo Plenário na proibição de conduções coercitivas de investigados (ADPF 395 e 444). 6. Ordem concedida para convolar a compulsoriedade de comparecimento em facultatividade.”

(HC 171.438/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 17.8.2020)

Na espécie, constato que o paciente não apenas está sendo investigado no âmbito da *Operação Sangria*, mas também figura como denunciado na APn 993/DF, em tramitação no Superior Tribunal de Justiça. **Evidencia-se inequivocamente a sua condição de acusado** no contexto de investigações que apuram o desvio e má aplicação de verbas públicas federais no âmbito da execução das políticas de saúde para o enfrentamento da Pandemia decorrente da Covid-19. Tais razões, no meu entender, **impõem**, em observância ao direito à não autoincriminação, **a convocação da compulsoriedade do ato convocatório em facultatividade**, a ser exercida **discricionariamente** pelo paciente no interesse de sua defesa.

12. Tendo em vista a possibilidade de o paciente decidir, por livre e espontânea vontade, comparecer à CPI-Pandemia, passo à apreciação do último pleito deduzido.

13. O requerimento parlamentar que deu origem à convocação do paciente à CPI se funda no dever de *esclarecer os fatos no tocante ao colapso da saúde no estado do Amazonas no começo do ano, ao enfrentamento da pandemia pelo Governo Federal bem como fiscalizar a aplicação de recursos federais por estados e municípios no combate à pandemia*, sendo certo, reafirmo, que o paciente foi denunciado, pelo Ministério Público Federal, perante o Superior Tribunal de Justiça, por estes mesmos fatos.

14. O direito ao silêncio – uma das vigas mestras do processo penal em um Estado Democrático de Direito –, é garantido pelo art. 5º, LXIII, da Constituição Federal e pelo art. 186 do Código de Processo Penal. Em sua origem tinha profunda conotação religiosa. Aponta-se texto de São João Crisóstomo como principal fonte da máxima latina *nemo tenetur detegere*

HC 202940 / DF

turpitudinem suam:

“O texto de autoridade mais utilizado para justificar a regra era um extrato de um comentário sobre a carta de São Paulo aos hebreus pelo chefe de igreja do quarto século São João Crisóstomo. O texto, inserido no *Decretum de Gratiam*, estabelecia: 'Eu não digo que vocês devem trair-se a si mesmos em público ou acusar a si mesmos perante outros, mas que vocês devem obedecer o profeta quando disse: 'Revele seus atos perante Deus'. Comentaristas medievais leram essas palavras como estabelecendo um argumento jurídico: homens e mulheres devem confessar seus pecados a Deus, mas eles não devem ser compelidos a revelar seus crimes a mais ninguém. A técnica jurídica usual do *ius commune*, lendo textos a contrario sensu, levava a essa conclusão. Se os cristãos estavam sendo comandados a revelar seus pecados a Deus, como conclusão contrária eles estavam sendo comandados a não revelar seus pecados a outros homens.”

(HELMHOLZ, R. H. The privilege and the *ius commune*: The middle ages to the Seventeenth Century. *In*: HELMHOLTZ, R. H. (org.) **The privilege against self-incrimination: Its origins and development**. Chicago & London: University of Chicago Press, 1997, p. 26.)

Durante os séculos XVI e XVII, o direito ao silêncio foi invocado pelas Cortes inglesas da *Common Law* contra a jurisdição dos tribunais eclesiásticos, nos quais não era respeitado, em batalha judicial que se confundiu com a afirmação da própria liberdade de consciência e de crença.

Também como pano de fundo, firmou-se, o direito ao silêncio, como característica diferenciadora de dois modelos de processo penal: o inglês, em que relativamente resguardados os direitos do acusado, e o continental europeu, fundado na prática de extração, mediante tortura, de confissões involuntárias do investigado.

Nas palavras do historiador Leonard W. Levy:

HC 202940 / DF

“Acima de tudo, o direito estava intimamente relacionado com a liberdade de expressão e a liberdade religiosa. Ele era, em sua origem, inquestionavelmente uma invenção daqueles que eram culpados de crimes de conotação religiosa como heresia, xiismo, não-conformidade e, posteriormente, de crimes políticos como traição, sedição e quebra de privilégio parlamentar. Mais frequentemente, o crime consistia meramente em crítica ao governo, às políticas deste ou aos seus membros. O direito estava associado, então com culpa por crimes de consciência, de crença ou de associação. Em sentido amplo, não era tanto uma proteção aos culpados ou mesmo aos inocentes, mas uma proteção da liberdade de expressão, da liberdade política e do direito de professar a fé religiosa segundo sua própria consciência. A importância simbólica e a função prática do direito era certamente uma questão sedimentada, tida como garantida, no século dezoito. E ele fazia parte da herança de liberdade transmitida aos colonos ingleses na América.”

(LEVY, Leonard W. **Origins of the Bill of Rights**. New Haven and London: Yale University Press. p. 281)

Em desenvolvimento mais recente, pode ser citado o célebre precedente da Suprema Corte norte-americana em *Miranda v. Arizona*, de 1966, no qual elaboradas as *advertências de Miranda* (*Miranda warnings*) destinadas a propiciar o efetivo exercício do direito ao silêncio pelo investigado por meio de prévias advertências a ele acerca do conteúdo e extensão deste direito.

De forma semelhante, o **direito de permanecer em silêncio** consolidou-se de forma progressiva como mecanismo de proteção das liberdades políticas e de expressão.

No Brasil, o direito ao silêncio teve reconhecimento mais tardio, contemplado que foi no Código de Processo Penal de 1941 e elevado a garantia constitucional apenas com a Constituição de 1988.

Na atualidade, embora o direito ao silêncio não mais se relacione tão

HC 202940 / DF

intimamente às liberdades básicas de expressão, políticas e religiosas, cumpre no processo penal a importante função de prevenir a extração de confissões involuntárias. Vinculado ao princípio da presunção de inocência, reforça o importante aspecto de que cabe à Acusação provar a responsabilidade criminal do acusado. Em absoluto está esse obrigado a revelar o que sabe a respeito dos fatos.

15. De igual relevância, o direito do investigado ou do acusado à **assistência de advogado**, previsto de modo expresse no art. 5º, LXIII, da Constituição da República, também é consectário do direito fundamental à ampla defesa consagrado no art. 5º, LV, da Lei Maior.

Compreendido nesse direito, encontra-se o direito de o investigado falar reservadamente com seu advogado, o que é essencial à preparação de sua defesa, e de estar acompanhado de seu advogado durante a inquirição, seja em Juízo, seja na fase de investigação preliminar.

16. Inobstante as Comissões Parlamentares de Inquérito sejam detentoras de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º, da Constituição Federal) e exerçam papel institucional relevantíssimo, estão vinculadas, como todas as demais autoridades com poderes investigatórios, às normas constitucionais e legais de proteção do investigado. Como é sabido, não existem "zonas imunes" às garantias constitucionais e legais do investigado, qualquer que seja o órgão encarregado da investigação.

Enfática a jurisprudência desta Suprema Corte a respeito. É o que denotam inúmeros precedentes em que resguardados os direitos dos investigados mesmo quanto às atividades das Comissões Parlamentares de Inquérito (v.g.: HC 80.420/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 15.8.2001; HC 100.341/AM, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 02.12.2010; MS 23.652/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 01.12.2000). Na mesma linha, com foco específico no direito ao silêncio em hipóteses semelhantes, as decisões monocráticas no HC 127.538-MC-Extn-segunda/DF, da relatoria do Ministro Teori Zavascki, e no HC 128.390-MC/DF, da relatoria do Ministro Celso de Mello.

HC 202940 / DF

17. À luz do quanto exposto, a convocação do paciente para prestar depoimento na CPI evidencia a densidade jurídica da pretensão defensiva no ponto.

18. Ante o exposto, forte nos arts. 21, § 1º, e 192, do RISTF, **conheço parcialmente** desta ação mandamental e, nessa extensão, **concedo** a ordem de *habeas corpus*, para (i) convolar a compulsoriedade de comparecimento do paciente perante a CPI-Pandemia em facultatividade, e (ii) assegurar ao paciente, acaso decida comparecer, em sua inquirição perante a CPI-Pandemia do Senado Federal: (a) o **direito ao silêncio**, ou seja, o direito de não responder, querendo, a perguntas a ele direcionadas; (b) o **direito à assistência por advogado** durante o ato; (c) o **direito de não ser submetido ao compromisso de dizer a verdade ou de subscrever termos com esse conteúdo**; (d) o **direito de não sofrer constrangimentos físicos ou morais decorrentes do exercício dos direitos anteriores**; e (e) o **direito de ausentar-se da sessão** se conveniente ao exercício do seu direito de defesa.

Reitero o caráter preventivo deste *writ* para enfatizar que, embora repunte de todo improvável o não resguardo espontâneo, pela CPI-Pandemia, dos notórios direitos ao silêncio e à assistência de advogado, a concessão da ordem, nessa parte, serve a rigor como mera lembrança desses direitos às autoridades parlamentares.

19. Expeça-se comunicação, com urgência, **pelo meio mais expedito**, ao eminente Senador da República Omar Aziz, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI-Pandemia, do teor desta decisão.

20. Serve cópia dessa decisão igualmente como **salvo conduto**.

21. Ciência ao Impetrante também pelo meio mais ágil possível.

Publique-se.

Brasília, 09 de junho de 2021, às 23h43.

Ministra **Rosa Weber**

Relatora