



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

ANNA KELLY VIEIRA NANTUA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: PODERES E LIMITES DE
ATUAÇÃO

FORTALEZA
2006

ANNA KELLY VIEIRA NANTUA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: PODERES E LIMITES DE
ATUAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
da Universidade Federal do Ceará (UFC/CE),
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Francisco de Araújo Macêdo
Filho

FORTALEZA
2006

ANNA KELLY VIEIRA NANTUA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: PODERES E LIMITES DE
ATUAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
da Universidade Federal do Ceará (UFC/CE),
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Francisco de Araújo Macêdo
Filho

Aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Francisco de Araújo Macêdo Filho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Danilo Ferraz
Universidade Federal do Ceará - UFC

Francisco Allyson de Siqueira Nóbrega
Analista Judiciário

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares,
aos professores e amigos sinceros.

RESUMO

Apresenta uma visão principiológica do direito, que reconstrói o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito. O método utilizado consistiu na pesquisa textual exaustiva das obras relacionadas ao tema e da legislação pertinente. Explora o desenvolvimento histórico das CPIs, seus aspectos dogmáticos à luz da teoria constitucional e a relação permanente entre a teoria e a prática de sua atuação. Conclui que os poderes de investigação conferidos aos parlamentares devem ser harmonizados com seus limites de atuação, para que, assim, as prerrogativas do Legislativo, em nome da coletividade, alcancem seus reais objetivos.

Palavras-chaves: Poder Legislativo; Atividade de Investigação; Direitos e Garantias Individuais; Direito Constitucional.

ABSTRACT

Presenting a vision of principles of the law, that rebuilds the role of the Parliamentary Commissions of Inquiry (PCI). The method used consisted in an exhaustive textual research of works about the subject and the pertinent legislation. It explores the historic development of PCI, your dogmatic aspects in constitutional theory and the permanent relationship between the theory and the practice of your actuation. It concludes that the powers of investigation gave to the prerogatives of Legislative reaches your real objectives, in name of the collectivity.

Key-words: Legislative; Activity of Investigation; Rights and Individual Guaranties; Constitutional Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O PODER LEGISLATIVO	12
2.1. Teoria da Separação dos Poderes	12
2.2. O Poder Legislativo	16
2.3. As Comissões no Poder Legislativo	21
3. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	24
3.1. Definição, características e finalidades	24
3.2. As Comissões Parlamentares de Inquérito na cronologia constitucional brasileira	30
3.3. As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de 1988	34
3.3.1. Fontes Normativas	34
3.3.2. Ato de Criação	36
3.3.3. Composição	38
3.3.4. Prazo Certo	40
3.3.5. Apuração de fato determinado	41
3.3.6. Funcionamento das CPIs	43
4. PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	45
4.1. Poderes	45
4.1.1. Determinar diligências necessárias	47
4.1.2. Convocar ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República	48
4.1.3. Tomar depoimento de quaisquer autoridades	50

4.1.4. Ouvir indiciados (investigados)	51
4.1.5. Inquirir testemunhas	53
4.1.6. Requisitar informações e documentos da Administração Direta e Indireta	55
4.1.7. Deslocar-se para onde seja necessário	56
4.1.8. Solicitar a designação de servidores administrativos e a prestação de serviços por autoridades	56
4.1.9. Apresentar relatórios e conclusões	57
4.1.10. Obter, das instituições financeiras, informações e documentos sigilosos	58
4.2. Controle judicial dos atos praticados por CPI	59
5. LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	60
5.1. Considerações Iniciais	60
5.2. Limites constitucionais formais	60
5.3. Limites constitucionais materiais	63
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

1. INTRODUÇÃO

É inegável a consagração dos direitos fundamentais dos cidadãos pela Constituição Federal de 1988. Dentre eles, está a possibilidade de controle dos atos desenvolvidos pelo Poder Público, uma vez que o constituinte conferiu à sociedade, uma liberdade de fiscalização.

Para a concretização disso, de forma expressa, a Carta de 1988 outorgou ao Poder Legislativo, em nome da coletividade, o poder-dever de fiscalizar, tendo ainda disponibilizado a este, “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”, quando atuarem em comissões parlamentares de inquérito, conforme o disposto no art. 58, § 3º.

Tais comissões desenvolvem atividade investigativa para apurar fato determinado e por prazo certo, sendo constituídas por requerimento de, no mínimo, um terço dos membros da Casa. Dessa forma, constituem-se em um instituto democrático, uma vez que a minoria parlamentar pode atuar em sede de CPI. Ademais, apesar da ausência de previsão constitucional, o fato a ser investigado deve ser de interesse público.

A investigação parlamentar deve ser praticada em estrita observância aos limites formais e materiais impostos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais, sejam eles explícitos ou implícitos, não podendo os integrantes das CPIs, supostamente em nome do bem comum, afrontar direitos e garantias fundamentais ou mesmo, a separação dos Poderes.

O Poder Legislativo realiza a atividade investigativa por meio de qualquer de suas Casas, o qual delega tal competência a uma comissão, cujos limites estão

estabelecidos no ato delegatório, no regimento interno ou na lei, que devem guardar total simetria com a Constituição Federal. Não se pode admitir que uma comissão tenha competência maior que a do próprio órgão que a criou. Dessa forma, a CPI não pode extrapolar os limites de atuação do Legislativo, devendo ainda observar o âmbito de competência do ente federal na qual pertence.

Nos últimos anos, o número de CPIs aumentou consideravelmente, servindo, por um lado, para reafirmar a independência do Legislativo, e por outro, para vulgarizar o instituto. Tal fato ocorre, principalmente, em razão dos abusos cometidos por parlamentares que interpretam erroneamente os poderes que possuem, violando direitos dos cidadãos. Seus abusos não fogem, de modo algum, do controle jurisdicional.

Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, conferidos às CPIs pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal, além de outros que sejam criados pelos regimentos internos respectivos, não autorizam, a tais comissões, o exercício de atribuições típicas do Poder Judiciário, tais como processar, julgar indiciados e aplicar sanções. Não são, portanto, ilimitados, indefinidos. Às CPIs foram outorgados, no que couber, poderes idênticos aos dos magistrados, relativos à atividade de investigação, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pelas Leis.

É nesse contexto que hoje a definição do que sejam *os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais atribuídos às CPIs* tem sido objeto de polêmica, bem como a precisão dos limites de atuação de tais comissões para que

estas possam compatibilizar o exercício das prerrogativas de investigar, do Legislativo, com o respeito aos inalienáveis direitos e garantias individuais.

2. A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O PODER LEGISLATIVO

2.1 Teoria da Separação dos Poderes

A noção singular e abstrata de poder traduz este em uma expressão da vontade popular, representada pela maioria, que manifesta e impõe seus anseios por meio do voto. Tal termo é assim compreendido segundo os moldes liberais, base da democracia burguesa-representativa que norteia o Ocidente até os dias atuais.

O poder é uno, indivisível e autônomo. Entretanto, para operar democraticamente, é necessária uma desconcentração, sendo tradicionalmente tripartido. Assim, seriam três as funções essenciais do Estado: a legislativa, a executiva ou administrativa e a judicante ou judiciária. Tal concepção traduz a idéia do Princípio da Separação dos Poderes, norteador das funções do Estado.

O citado princípio tem suas raízes no pensamento de Aristóteles (384-322 a.C) que expôs uma forma embrionária de divisão das funções estatais. Pelo pensamento deste filósofo, a atividade estatal era dividida em três tipos de funções: uma, exercia tarefas deliberativas e decisórias; outra, daria ao Estado condições para agir, concedendo-lhe atribuições e meios e, uma última, exercia a jurisdição.

Entretanto, Aristóteles não chegou a sugerir a independência e a separação dos poderes. Foi apenas com Montesquieu, no século XVIII, que a presente teoria chegou ao seu ponto máximo, enfraquecendo o poder absoluto dos monarcas que deram unidade política ao Estado soberano.

Montesquieu, afirmou que as três funções estatais deveriam ser atribuídas a órgãos independentes e autônomos. Em sua obra *O Espírito das Leis*, publicada em 1748, o filósofo distinguiu três poderes: o Poder Legislativo, responsável pela

elaboração de leis; o Poder Executivo, que pratica atos concretos do Estado e o Poder de julgar, que pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos.

Para ele, não haveria liberdade quando, na mesma pessoa, estivessem reunidos o poder de legislar e o poder executivo. Da mesma forma, não haveria liberdade se o poder de julgar não estivesse separado do Legislativo e do Executivo.

Foi neste sentido que, em 1787, na elaboração da Constituição dos Estados Unidos, prevaleceu a tese da contenção do poder pelo poder, nascendo, portanto, o sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”), base do federalismo norte-americano, consistindo na busca do equilíbrio e harmonia entre as funções estatais, em face da independência que caracteriza os poderes.

A partir do *Espírito das Leis*, a Teoria da Separação dos Poderes tornou-se um dogma da teoria constitucional, fazendo com que as sociedades passassem a incluí-la expressamente como elemento essencial da democracia em suas constituições e declarações de direitos. No Brasil, desde a Constituição de 1891, todas as Cartas Republicanas, exceto a de 1937, contemplaram, formalmente, a separação dos Poderes.

Contudo, deve-se ter em mente que o poder do Estado é uno e desta forma não é cabível falar em separação de Poderes. O que há, na verdade, é a separação ou distribuições de funções desse Poder uno. Cada função é atribuída a um órgão ou a um conjunto de órgãos, havendo três funções estatais: a legislativa, a executiva e a judiciária. Dessa forma, “o suposto cartesianismo da teoria clássica

dos Três Poderes, de há muito, perdeu sua pureza, adaptando-se aos novos esquemas jurídicos-políticos, como afirmação da própria dinâmica social”¹.

A função legislativa cria e modifica o ordenamento jurídico, mediante a edição de normas gerais e abstratas; a função executiva ou administrativa é aquela pela qual o Estado realiza os seus objetivos, atuando concretamente mediante atos materiais; e a função jurisdicional visa à conservação e à tutela do ordenamento jurídico mediante decisões individuais e concretas.

É em nome do equilíbrio e da boa convivência dos Poderes que as Constituições analíticas tais quais a brasileira de 1988 lhes conferem funções típicas e atípicas. As funções típicas são inerentes à essência da função estatal.

Os poderes de qualquer Estado são designados tomando por base as atribuições exercidas. Dessa forma, ao Executivo, cabe a administração; ao Legislativo, a legislação e controle; ao Judiciário, o exercício da jurisdição. Ocorre que a especialização de funções estatais, relacionada com o princípio da separação dos poderes, é relativa, pois, na realidade, consiste numa predominância e não em uma exclusividade desta ou daquela função desempenhada por um órgão ou complexo de órgão.

O que há é uma predominância no desempenho de determinadas funções. Desse modo, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário exercitam, respectivamente, as funções legislativa, executiva ou administrativa, e jurisdicional em caráter predominante, típico, mas não exaustivo, uma vez que cada um desses

¹SARAIWA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 325, n. 127, p. 43-48, jul./set. 1995.

Poderes poderá desempenhar, excepcional e atipicamente, uma função material de outro Poder.

Portanto, quando o Poder Executivo edita medida provisória ou solicita autorização do Poder Legislativo para elaborar lei delegada, ele está exercendo, por permissão constitucional, função atípica. É o caso do Poder Judiciário, quando participa do processo legislativo, ao propor, por exemplo, o STF, com exclusividade, projeto de lei complementar dispendo sobre o Estatuto da Magistratura. Ou quando o Senado Federal, Casa Legislativa, processa e julga, por crime de responsabilidade, certas autoridades do País, nos termos do art. 52, I e II, da Carta da Nação.

A separação dos poderes, ou seja, a distinção, coordenação e elaboração entre os Poderes, deverá está estabelecida na própria Constituição, não sendo admitido que seja por meio de legislação infraconstitucional. Tal separação “*não impede que, além de sua função típica (preponderante), cada um dos poderes exerça atipicamente (secundariamente) funções aparentemente atribuídas com exclusividade a outro*”.²

Dessa forma, ao contrário do que possa parecer, a separação dos Poderes, consagrada nas Constituições democráticas de todo o planeta, não representa ameaça ou violação aos princípios da unidade e da indivisibilidade da soberania nacional. Antes, reflete sua efetivação no mundo real, dotando-a de funcionabilidade.

2.2 Noções Gerais sobre o Poder Legislativo

²CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Apontamentos de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005. p. 105.

O modelo de parlamento atualmente existente surgiu na Inglaterra. Pode-se afirmar que teve origem na Carta Magna de 1215, outorgada pelo Rei João Sem-Terra.

Seguindo a tradição de nossas Constituições, a Carta Magna de 1988 consagra a organização bicameral do Poder Legislativo que, no âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A exemplo dos Estados Unidos da América do Norte, nosso sistema bicameral é do tipo federativo, uma vez que a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos em número proporcional à população de cada unidade da Federação, e o Senado Federal tem a função de órgão representativo dos Estados federados, tendo representação igualitária de cada um dos Estados-membros.

Não há, no bicameralismo brasileiro, predominância ou hierarquia de uma Casa sobre outra. O que há é repartição de competências deliberativas que vêm dispostas no próprio texto constitucional.

O bicameralismo é de extrema importância para o aprimoramento da técnica legislativa, uma vez que um projeto de lei é submetido à discussão e votação das duas Casas Legislativas, concorrendo, portanto, para a melhoria da qualidade das leis. Entretanto, tal fato contribui, ao mesmo tempo, para a morosidade do processo das leis, acarretando a necessidade da atividade normativa pelo Poder Executivo, o que é bastante discutido na doutrina atual.

O Congresso Nacional, presidido pelo Presidente do Senado Federal, tem como órgão administrativo de direção, a Mesa, composta de membros da Câmara de

Deputados e do Senado Federal. A Constituição Federal de 1988 estipula nos arts. 48 e 49 as atribuições do Congresso Nacional, mas determina também o que cabe privativamente à Câmara de Deputados e ao Senado Federal deliberarem. A regra geral do bicameralismo é o funcionamento separado de cada Casa Legislativa; entretanto, a Constituição estabelece casos de reunião conjunta do Congresso Nacional.

A Câmara dos Deputados, conforme preceitua o artigo 45 da Carta Magna, é composta de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e Território, e no Distrito Federal. O número de deputados varia entre oito e setenta, sendo estabelecido em lei complementar, proporcionalmente à população de cada Estado ou do Distrito Federal. Tal sistema proporcional permite que as Cadeiras das Casas a serem preenchidas sejam distribuídas entre partidos minoritários, representativos de diversas correntes ideológicas.

Já o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o sistema majoritário, para mandato de oito anos. Cada Estado-membro e o Distrito Federal elegem o número fixo de três senadores, mostrando a homogeneidade do federalismo.

Na esfera estadual, é consagrado o unicameralismo, pois o Poder Legislativo é exercido apenas pela Assembléia Legislativa, que no Distrito Federal é chamada de Câmara Legislativa. O Legislativo municipal também é unicameral, pois é exercido somente por uma Casa legislativa, conhecida como Câmara de Vereadores.

O Poder Legislativo é dotado de autonomia, uma vez que o art. 2º da Constituição Federal diz que os Poderes são *independentes e harmônicos entre si*.

Dessa forma, possuem a garantia constitucional de auto-organização, permitindo que as Casas Legislativas e o próprio Congresso Nacional elaborem, com esteio no disposto no texto constitucional, seus regimentos internos.

As funções típicas do Poder em tela são: criação de leis, fiscalização e controle dos atos do Executivo. A Constituição atribuiu-lhe ainda funções atípicas, consubstanciadoras da concepção de freios e contrapesos (*checks and balances*) que harmonizam a convivência dos três Poderes. Assim, o Poder Legislativo, além de criar o Direito, participa da função jurisdicional e executiva, quando, por exemplo, o Senado julga o Presidente da República por crime de responsabilidade (art. 52, I, parágrafo único, CF/88) e quando aprova a indicação de nomes para alguns cargos (art. 52, III, CF/88).

As funções de controle são as compreendidas nas atividades de pedidos de informações, de verificações, de conferências, de inspeções, de interpelações, de inquirições, de revisões e exames. Em sentido amplo, a palavra *controle* deve compreender também a fiscalização e a investigação.

O controle objetiva evitar o enriquecimento ilícito dos agentes políticos, às custas do erário ou em razão dele. Tal função legislativa sofreu grandes e necessários avanços, estando consolidada em nossos dias atuais, praticamente em todas as nações onde vigora o Estado de Direito, sendo exercido, quanto à sua abrangência, interna ou externamente.

Tal controle que o Legislativo exerce sobre o Executivo é de natureza política e está consagrado explicitamente no art. 71 da Constituição Federal. Para o melhor desempenho dessa atividade fiscalizadora, o Congresso Nacional e os

órgãos que a ele equivalem nos Estados e Municípios poderão contar com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

O interno é o chamado autocontrole, feito diretamente pelos próprios órgãos, enquanto que o controle externo é realizado através de outros órgãos, alheios à estrutura interna. Ambos tem o escopo de alcançar a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade, podendo ser realizado *ex officio* ou por provocação de terceiros.

Uma das principais formas de controle externo, que a cada dia vem adquirindo maior importância para a população, é a investigação através de comissões parlamentares de inquérito, que se constitui em uma forma de obtenção de informações e de controle extremamente democrática.

O controle político a cargo do Legislativo não se restringe apenas à investigação de irregularidades administrativas no âmbito do Poder Executivo. Tais comissões dispõem também de prerrogativa constitucional para investigar as unidades administrativas do Poder Judiciário, contanto que não interfiram no exercício da função jurisdicional, uma vez que essa atividade não é passível de investigação pelas CPIs.

Na verdade, com o passar dos anos, o Poder Legislativo vem fortificando sua função de controle e fiscalização, tendo sido diminuída ou, pelo menos, sido exercida com menor veemência, a função de legislar, uma vez que o Poder Executivo vem adquirindo maior abrangência no seu poder de editar medidas provisórias, com fundamento no receio de que o retardamento do processo legislativo cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público.

É importante notar que, no exercício de suas funções, os membros do Poder Legislativo estão resguardados por prerrogativas e imunidades, bem como por algumas incompatibilidades. As imunidades são garantias funcionais para o livre desempenho do ofício dos parlamentares, podendo ser divididas em material e formal.

As materiais, também chamadas de absolutas, são aquelas dispostas no art. 53, *caput*, da Constituição Federal de 1988, imunizando o parlamentar relativamente às responsabilidades civil, penal e administrativa, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, sustentadas no exercício do mandato.

A imunidade formal é aquela que permite a sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação, desde que a Casa respectiva, por maioria absoluta e por iniciativa de partido político suste, a qualquer momento, após o recebimento da denúncia, o processo-crime, até ser proferida a decisão final.

É ainda aquela que autoriza a prisão dos congressistas apenas no caso de flagrante por crime inafiançável, na qual a manutenção da prisão será determinada pela respectiva Casa, por meio do voto da maioria de seus membros. Tal imunidade está disposta nos §§ 2º e 3º do art. 53, da CF.

Como leciona o renomado doutrinador Alexandre de Moraes,

“Os parlamentares, salvo nas hipóteses anteriormente estudadas de imunidade material, estão submetidos às mesmas leis que os outros indivíduos em face do princípio da igualdade, tendo de responder como estes por seus atos criminosos, mas, no interesse público, convém que eles não sejam afastados ou subtraídos de suas funções legiferantes por processos judiciais arbitrários ou vexatórios, emanados de adversário político, ou governo arbitrário”.³

2.3 As Comissões no Poder Legislativo

³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 405.

Todas as manifestações do Poder Legislativo ocorriam, inicialmente, através do Pleno. Com o passar dos anos, houve a necessidade de democratização de suas decisões, desconcentrando suas atividades, tirando-as do centro de decisão (Pleno) para órgãos periféricos (Comissões), como forma de dar maior agilidade ao Parlamento.

Diante disso, as Comissões passaram a ser órgãos com relativa independência dentro do Legislativo, atuando, muitas vezes, em caráter definitivo. Segundo a forma de integração, as comissões podem ser constituídas por qualquer das Casas (Câmara de Deputados ou Senado Federal) ou podem ser mistas, quando são formadas por membros de ambas as Casas Legislativas.

São criadas de acordo com o que está regulado no Regimento Interno do Congresso Nacional ou da Casa Legislativa, conforme o disposto no art. 58 da Constituição Federal. Assim, atribui ao Legislativo criar comissões – temporárias ou permanentes – e fixar suas atribuições.

No entanto, desde logo, a Lei Fundamental indicou situações em que comissões deverão ser criadas:

a) por força do art. 166, §1º, exige-se a criação de uma comissão mista permanente de deputados e senadores, para examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e sobre os projetos relativos ao orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, créditos orçamentários, planos e programas nacionais, regionais e setoriais, e para exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária;

b) determina, no art. 58, § 4º, que haja, durante o recesso parlamentar, uma Comissão Representativa do Congresso Nacional, eleita pelas duas Casas na

última sessão ordinária da sessão legislativa, com atribuições definidas no regimento comum. O funcionamento de tal comissão, nos legislativos estaduais e municipais, dependerá de previsões nas respectivas Constituições e leis organizatórias ou no próprio regimento interno da Casa Legislativa respectiva;

c) exige a criação de uma comissão de estudos territoriais (temporária), com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais (art 12 do ADCT);

d) estipula, no art. 26, § 1º do ADCT, a criação de uma comissão mista (temporária), para exame do endividamento externo brasileiro, atribuindo-lhe força legal de comissão parlamentar de inquérito e deferindo-lhe, de modo expresso, o auxílio do Tribunal de Contas da União;

e) por força do art. 58, § 3º, permite a criação de comissões parlamentares de inquérito que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no regimento interno da respectiva Casa, criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, 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 civil e criminal dos infratores.

O artigo 58 da Constituição Federal de 1988 distingue as comissões parlamentares em *permanentes* e *temporárias*, que poderão ser criadas em cada Casa Legislativa ou pelo Congresso Nacional, para funcionar permanentemente ou em tempo limitado, respectivamente, com o âmbito de atuação delimitado pela

competência do criador. Estas têm o escopo de assessorar o corpo legislativo respectivo em tarefas especializadas.

As comissões permanentes são aquelas que têm funcionamento continuado, cuja criação, normalmente, é feita pelo próprio regimento interno. Estas têm a mesma composição durante a legislatura e são estruturadas em função da matéria, sendo criadas a medida que a Casa Legislativa entenda a necessidade de especializar a discussão de determinados assuntos. Ademais, as comissões permanentes poderão constituir, dentre seus próprios componentes, subcomissões permanentes ou temporárias, reservando parte de suas funções.

Já as comissões temporárias são criadas para funcionar durante um certo período de tempo determinado e para apreciar determinado assunto. Extinguem-se ao final da legislatura ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou quando expirado seu prazo de duração. É importante notar que as comissões temporárias podem ser prorrogadas, mas tal fato só pode ocorrer dentro da mesma legislatura.

Estas podem ser internas, externas e parlamentares de inquérito. Cabe, às internas, as atribuições previstas no regimento da Casa respectiva, havendo competência para finalidade específica, como, por exemplo, analisar matéria codificada, emendas constitucionais, etc. As externas têm a tarefa de representação da Casa em missões temporárias, como a representação em solenidades, congressos e atos públicos, enquanto que as parlamentares de inquérito são aquelas criadas de acordo com o disposto no art, 58, § 3º da Constituição Federal.

Tanto as comissões permanentes como as temporárias internas e externas têm, por força regimental, poderes necessários ao exercício de legislar e

fiscalizar, sendo-lhes vedados os necessários à investigação e próprios das autoridades judiciais. Somente as comissões parlamentares de inquérito é que podem exercê-los.

3. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

3.1 Definição, características e finalidades

Nas palavras de Pinto Ferreira⁴, “*Comissão de inquérito é a comissão nomeada por uma Câmara, composta de membros desta, e que agem em seu nome para realizar um inquérito ou investigação sobre determinado objeto*”, isto é, comissão parlamentar de inquérito é o órgão colegiado constituído por qualquer das Casas Legislativas ou em caráter misto, para investigar, por prazo certo, fato determinado, de elevado interesse público, presumivelmente irregular, de acordo com os limites impostos pela Constituição e pelas leis.

Suas raízes estão na Inglaterra, e posteriormente, nos Estados Unidos da América. Para cumprir sua missão constitucional, cabia ao Parlamento inglês fiscalizar as atividades dos outros poderes do Estado, realizando a chamada vigilância do Legislativo. Nos Estados Unidos da América, acentuou-se o poder, extensivo de investigação parlamentar, numa reiteração da tradição inglesa.

Analisando-se a terminologia das expressões constantes do termo Comissões Parlamentares de Inquérito, tem-se o seguinte: *comissão* significa a reunião de pessoas para a discussão de determinado assunto ou realização de uma

⁴ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 94.

tarefa; *parlamentar* significa câmaras ou assembleias legislativas; *inquérito* é substantivo proveniente do verbo inquirir, interrogar, investigar.

Apesar da terminologia mais comumente empregada ser *comissão parlamentar de inquérito – CPI*, aliás é esta a expressão usada pela Constituição Federal de 1988, há ainda outras denominações dadas pela doutrina como, por exemplo, comissão legislativa de inquérito, comissão especial de inquérito e investigação parlamentar.

A atividade de investigação, exercida pelo Legislativo, é tida como um poder natural, pertencente à função de legislar. É, portanto, um poder implícito, dispensando-se a necessidade de expressa previsão constitucional. Entretanto, o exercício do poder de investigar não é compatível com a arbitrariedade e com a absoluta discricionariedade, uma vez que tal poder está limitado pelos direitos e garantias fundamentais, bem como pela distribuição de funções feitas no ordenamento jurídico. Dessa forma, não pode o Poder Legislativo exercer atribuições que foram delegadas a outro Poder, nem adentrar nas competências que a ele não foram conferidas.

Embora a investigação parlamentar seja tida como um poder implícito do Legislativo, muitos Estados decidiram por consagrarem-na de modo explícito, através das respectivas Constituições e por norma infraconstitucional.

As CPIs tratam-se, na realidade:

“de atuação parlamentar extraordinária e transitória, com a finalidade de apurar fato ou fatos relevantes e determinados, respeitantes à condução e à atividade administrativa do Governo, sobretudo para perquirir-lhe e, se for o caso, preservar-lhe a transparência, a normalidade e a moralidade”.⁵

⁵ TUCCI, Rogério Lauria. **Comissão parlamentar de inquérito**: atuação, competência, caráter investigatório. Revista Brasileira de Ciências criminais, São Paulo, v. 2, n.6, p. 171-185, abr./jun. 1994.

O fato determinado a ser investigado pelo Poder Legislativo, em sede de CPI deve ser um de elevado interesse público, pois não se justifica a criação de tal comissão sem haver relevante interesse para a vida política, econômica, judicial e social do Estado. Apesar de o texto constitucional não se referir explicitamente a esse aspecto, deve-se considerá-lo implícito no comando normativo. Conseqüentemente, não seria lícita a instituição de CPI para investigar assuntos particulares que extrapolam a seara dos negócios públicos. A esse respeito, ensina Fábio Konder Comparato:

“Finalmente, no que tange ao conteúdo, não pode haver inquérito parlamentar para apuração de questões que não sejam de interesse público, ou que careçam de suficiente precisão material. Quanto à primeira dessas exigências, muito embora a nossa Constituição não a expresse, ao contrário do que sucede com as Constituições italiana e espanhola, ela deve ser tida como implícita na norma do art. 58, relativamente ao trabalho de qualquer comissão parlamentar - permanente ou temporária - mas principalmente com relação às comissões de inquérito, por força dos poderes coercitivos de que dispõe. Seria, assim, inadmissível que se instalasse comissão parlamentar de inquérito para apurar fatos ligados à vida familiar de um cidadão, que não ocupa cargos públicos nem mantém ligações com entidades de Direito Público. Estaríamos, nessa hipótese, diante de um abuso de poder caracterizado”.⁶

Apesar de ser este o posicionamento dominante na doutrina brasileira, há quem entenda ser possível a investigação pelas CPIs de matérias relativas ao interesse particular, conforme aduz o renomado doutrinador Pinto Ferreira⁷:

“As comissões de inquérito também podem averiguar questões que se relacionam com fatos de ordem particular, problemas que interessem às relações de ordem privada, devendo agir com precauções adequadas, com precauções e cautelas justificadas, em face da delicadeza dos assuntos”.

Ocorre que não deve prosperar o entendimento acima, uma vez que às Comissões Parlamentares de Inquérito cabem investigar fato determinado, que conforme o art. 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é “o

⁶ REVISTA TRIMESTRAL DE DIREITO PÚBLICO. Comissões Parlamentares de Inquérito – limites. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 70

⁷ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 104.

*acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”.*⁸

Dessa forma, sua atuação deve ser no sentido de averiguar quaisquer fatos que importem ao interesse público, não se limitando aos assuntos do Poder Público.

Em princípio, toda matéria que se enquadra no âmbito de competência do Poder Legislativo pode ser apreciada por uma CPI. Assim, qualquer assunto referente à legislação, controle, deliberação e fiscalização do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais pode dar ensejo à constituição dessas comissões, desde que por prazo certo e que não exceda ao período da legislatura em que for instituída. As CPIs são comissões temporárias e têm prazo certo para funcionamento e conclusão dos trabalhos.

Deve-se ressaltar, uma vez mais, que é passível de controle externo, por meio de inquéritos parlamentares, a atividade administrativa de qualquer dos Poderes constituídos, não se restringindo às ações do Poder administrador. É sabido que as ações administrativas são típicas do Executivo, mas não são exclusivas dele. O Judiciário e o Legislativo também praticam atos administrativos e celebram contratos regidos pelo Direito Público ou pelo Direito Privado. O que não se admite é a utilização de CPI para fiscalizar o exercício da função jurisdicional. Assim sendo, o magistrado não deve ser convocado para prestar esclarecimentos ou informações acerca do conteúdo das decisões judiciais, pois ato dessa natureza é totalmente

⁸ CONGRESSO. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

incompatível com as diretrizes constitucionais e vai de encontro à independência do Judiciário e à livre convicção do Juiz.

Em razão da repartição vertical de competências, não cabe à CPI investigar fatos de interesse público que se refiram exclusivamente às competências de outros entes federativos. Entretanto, admite-se a investigação por uma CPI, a nível federal, de um fato se neste houver interesse simultâneo da União, de Estados e de Municípios.

As Comissões Parlamentares de Inquérito exercem basicamente as seguintes funções:

- a) obtêm informações para a produção legislativa;
- b) controlam as atividades dos entes governamentais;
- c) informam a opinião pública.

Dessa forma, elas constituem meio de controle da Administração Pública e dos serviços públicos, uma vez que investigam fato determinado para, após suas conclusões, se for o caso, remeter a quem de direito, para que seja promovida a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Apesar de ser esta a principal finalidade, as CPI's, dependendo do objeto da investigação, permite colacionar elementos para a criação e aperfeiçoamento da legislação, indicar aos Poderes e órgãos para a realização de atos de suas competências, aperfeiçoar os controles interno e externo da Administração, através da fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil.

São, portanto, meio de controle que o Legislativo exerce sobre os Poderes e órgãos, em especial do Executivo, ou sobre terceiros, isto é, *“as Comissões Parlamentares de Inquérito são o meio de participação legislativa,*

*portanto, representativa, para fiscalização dos poderes constituídos; funcionam como o ‘Grande Inquérito da Nação’.*⁹

É importante notar que o inquérito parlamentar, com específica finalidade investigatória, não se confunde com o inquérito administrativo que, no âmbito do Legislativo, é realizado *interna corporis*, para a apuração da responsabilidade dos funcionários das Casas Legislativas quando estes cometerem infrações funcionais. Também não se pode confundir o inquérito parlamentar com o judicial, uma vez que este último é cabível para a apuração de condutas criminosas.

Tal entendimento é o que prevalece na doutrina brasileira, ao afirmar que

“o inquérito parlamentar propriamente dito ostenta natureza administrativa, tanto na forma, como na substância, com finalidade meramente investigativa, especificada a colheita de dados e informações acerca do fato ou dos fatos investigados”.¹⁰

A criação de comissão parlamentar de inquérito, no Brasil, tem fundamento constitucional (art 58, § 3º da CF), sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Ademais, a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, foi publicada, ainda na vigência da Constituição Federal de 1946, dispondo sobre as comissões parlamentares de inquérito.

No âmbito federal, podem ser criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, conjunto (CPI mista) ou separadamente. Nas palavras do jurista Paulo Lopo, “o sistema das Comissões Parlamentares de Inquérito é

⁹SARAIWA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. **Revista de informação Legislativa**, Brasília, v. 325, n. 127, p. 43-48, jul./set. 1995.

¹⁰TUCCI, Rogério Lauria. Comissão parlamentar de inquérito: atuação, competência, caráter investigatório. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 2, n.6, p. 171-185, abr./jun. 1994

*simétrico, de vez que elas podem ser instaladas nos quatro níveis federativos: União, Estado-membro, Distrito Federal e Município”.*¹¹

Os requisitos essenciais para a instalação de uma CPI federal são os mesmos que se devem observar para uma CPI estadual ou uma municipal. Entretanto, a legislação estadual e a municipal devem prever tal situação, principalmente na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, respectivamente, seguindo os parâmetros dispostos na Carta Magna. Neste sentido, segue a doutrina brasileira:

“Ademais, a Lei 1.579/52, acima referida, no que diz respeito à constituição, prerrogativas e funcionamento das CPIs na Câmara de Deputados e no Senado Federal, não é lei nacional, mas sim lei federal. Vale dizer, nessa matéria o Congresso Nacional legisla para a União, e não para Estados e Municípios, que dispõem de autonomia para disciplinar comissões especiais de seus próprios órgãos legislativos”.¹²

3.2 As Comissões Parlamentares de Inquérito na cronologia constitucional brasileira

Em nosso País, não se tem notícia da formação de comissão parlamentar de inquérito à época do Império, uma vez que a Constituição Federal de 1824 não tratava de forma expressa da possibilidade de criação de tal comissão. A Carta de 1824, outorgada por Dom Pedro I, mesclava o absolutismo e o liberalismo, estabelecendo um governo monárquico, hereditário e constitucional representativo.

O destaque do período imperial estava na figura do Imperador que exercia com exclusividade o Poder Moderador, característico do absolutismo. Dessa forma,

¹¹SARAIVA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 325, n. 127, p. 43-48, jul./set. 1995.

¹²CAMMAROSANO, Márcio. Comissões especiais de inquérito: requisitos para sua criação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 19, n. 80, p. 161-165, out/dez. 1986.

o imperador era dotado de inviolabilidade, não havendo razão alguma para que CPIs fossem criadas.

A primeira Constituição Republicana, datada de 1891, implantou diversas reformas no País, principalmente em razão do fim da Monarquia, como por exemplo, acabou com o Senado vitalício e a união do Estado à Igreja, eliminou o Poder Moderador e estabeleceu a República Federativa, sob o sistema presidencialista. Tal Carta política também não cuidou da possibilidade de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, apesar de haver, neste período, o entendimento de que o Legislativo pudesse investigar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito foram tratadas pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, quando, em seu art. 36, permitia à Câmara de Deputados criar comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que fosse requerida por, pelo menos, um terço de seus membros. Ademais, o parágrafo único do citado artigo estipulava a aplicação, em tais inquéritos, das normas processuais penais indicadas no Regimento Interno da Casa.

Dessa forma, só cabia à Câmara a instalação de CPIs, não havendo nenhuma previsão sobre a possibilidade de serem criadas pelo Senado Federal, pois este último não era, no sistema daquela Carta Constitucional, um ramo do Poder Legislativo, mas sim um órgão de coordenação dos Poderes (art. 88), sendo ainda colocado como órgão auxiliar da Câmara no exercício da função legislativa (art. 22).

É importante notar que a Constituição de 1934 distinguiu, implicitamente, entre comissões permanentes e temporárias. A estas últimas, foi dada a possibilidade de criação de duas comissões: a destinada a organizar as contas do Presidente em mora de prestá-las e a comissão parlamentar de inquérito, prevista no

art. 36, tendo caráter nitidamente inquisitorial penal, ou seja, no intuito de apurar infrações criminais.

Em 1937 foi outorgada uma nova Constituição, conhecida como “Polaca”, em uma referência à constituição polonesa. Tal Carta instituiu o Estado Novo, em razão de um golpe de Estado realizado por Getúlio Vargas, sendo de caráter autoritário e centralista. Dessa forma, o princípio da harmonia e independência dos Poderes foi completamente aniquilado.

Ademais, não houve, na Carta de 1937 nenhuma referência à possibilidade de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, não tendo ainda conferido ao Poder Legislativo a capacidade de exercer a função fiscalizatória.

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, formou-se uma Assembléia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1946. Esta, de tendências democráticas, restabeleceu o sistema bicameral, os direitos individuais, a independência dos Poderes e a possibilidade de CPIs serem criadas.

Foi em seu art. 53 que tal Constituição dispôs sobre as CPIs, declarando que elas poderiam ser criadas tanto na Câmara quanto no Senado, por requerimento de, no mínimo, um terço dos membros da Casa, exigindo ainda que em sua composição fosse observado o princípio da representação proporcional dos partidos políticos. Entretanto, não fez nenhuma referência quanto a possibilidade de criação de comissões mistas, ou seja, não previu a instalação de CPIs com membros das duas Casas legislativas. Entretanto, a referida norma suprimiu a determinação de que nos inquéritos realizados por tais comissões fossem observadas as normas próprias do processo penal, como havia sido estipulado na Carta de 1934.

Na vigência da Constituição de 1946, foi editada a Lei federal nº 1.579/52, disciplinando a criação de comissões parlamentares de inquérito. Esta foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 estando, portanto, em vigor nos dias atuais.

Em 1964, o País viveu o chamado Golpe Militar que alterou profundamente a ordem jurídica e social brasileira. Foi neste sentido que a Constituição Federal de 1967 foi promulgada, dando ensejo a implementação de um regime militar forte e ditatorial, restaurando a supremacia do Poder Executivo. Tal Carta tratou das Comissões Parlamentares de Inquérito em seu art. 39 e inovou ao permitir, expressamente, a criação de comissões conjuntas, isto é, composta de membros das duas Casas congressistas. Também inovou ao estabelecer que o funcionamento das CPIs seria por prazo certo.

A importantíssima Emenda Constitucional nº 1, datada de 1969, com natureza restritiva, foi editada em desrespeito às regras de alterações fixadas pela Carta de 1967. Esta, em relação às CPIs, dispôs que só poderiam ser criadas, enquanto em funcionamento, no máximo, cinco comissões, salvo havendo deliberação favorável da maioria dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Posteriormente, em 05 de outubro de 1988, uma nova Carta Constitucional foi introduzida, e em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito, tal carta trouxe algumas importantes alterações, bem como ampliou significativamente os poderes de atuação destas, conforme será analisado nos próximos tópicos deste trabalho.

3.3 As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de 1988

3.3.1 Fontes Normativas

A *fonte maior* das Comissões Parlamentares de Inquérito encontra-se, atualmente, no art. 58, § 3º da Constituição Federal de 1988, que atribuiu às CPIs poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Câmaras, determinando ainda que as suas conclusões, se for o caso, deverão ser encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Ademais, permitiu a criação de CPIs pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conjunta ou separadamente.

Após a promulgação da Constituição de 1988, as constituições de todos os estados-membros brasileiros e a Lei Orgânica do Distrito Federal passaram a ter em seus textos expressa previsão sobre a criação de comissões parlamentares de inquérito, em consonância com a Carta de 1988. Tal fato ocorre em razão de que o Poder Legislativo tem como função típica a atividade de investigação, uma vez que tal função é inerente à atividade legislativa. Dessa forma, é pacífico o entendimento de que os estados membros, os municípios e o Distrito Federal têm competência para realizar investigações.

Outra fonte normativa de relevante importância, no que tange à atuação das CPIs, é a Lei Federal nº 1.579/52 que foi editada ainda na vigência da Carta de 1946, tendo sido recepcionada, em grande parte, pela Constituição Federal de 1988.

Tal lei, editada pela União, é de cunho federal, ou seja, não é de aplicabilidade nos Estados-membros e nos Municípios, conforme já explicitado neste trabalho. Ocorre que, entende-se que em relação aos crimes nela previstos (art. 4º),

a lei nº 1.579/52 tem abrangência nacional, uma vez que a competência pra legislar sobre direito penal é privativa da União, conforme preceitua o art. 22, inciso I da Carta federal.

Entretanto, é importante notar mais uma vez que os Estados-membros e os Municípios têm competência para instituíres comissões parlamentares de inquérito, devendo observar seu campo de atuação legislativa e suas constituições e leis orgânicas, respectivamente. Ademais, a Constituição Federal de 1988 foi clara em permitir o poder de investigar ao Legislativo estadual, municipal e distrital. Em relação aos Estados-membros, reservou todas as competências que não lhes sejam expressamente vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º); aos Municípios, o poder de trazerem, em suas leis, disposições sobre a organização das funções legislativas e fiscalizatórias da Câmara Municipal (art. 29, inciso XI); e ao Distrito Federal, as competências legislativas reservadas aos Estados-membros e Municípios (art. 32, § 1º).

A União editou ainda a Lei nº 10.001 de 2000 que dispôs sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito com tramitação no Congresso Nacional ou em qualquer de suas Casas. Dessa forma, após serem encaminhados o relatório e a resolução aprovados pela CPI aos Ministérios Públicos da União ou dos Estados, o procedimento, judicial ou administrativo, terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança. Com tal dispositivo legal objetiva-se dar executoriedade às conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

É importante notar ainda que o Código de Processo Penal é aplicado subsidiariamente aos inquéritos parlamentares, conforme preceitua o art. 6º da Lei 1.579/52, devendo ser utilizado complementarmente e nos casos omissos, não tratados na referida Lei ou no regimento interno da Casa Legislativa respectiva.

Os regimentos internos das Casas legislativas também são fontes normativas das comissões parlamentares de inquérito, uma vez que a Constituição Federal de 1988 autorizou expressamente às Casas legislativas a atribuição para estabelecerem *outros poderes de investigação*. Entretanto, o regimento tem função complementar ao texto constitucional, sendo, portanto, aplicado de forma secundária. Dessa forma, as normas regimentais não podem dispor contra o texto constitucional, uma vez que este é superior a qualquer outro dispositivo do ordenamento constitucional.

3.3.2 Ato de criação

Conforme preceitua o art. 58, § 3º da Constituição Federal, o meio adequado para se instituir uma comissão parlamentar de inquérito é o requerimento, subscrito por, pelo menos, um terço dos membros da Casa Legislativa ou de cada uma delas, quando se tratar de comissão mista. Tal requerimento deverá ser dirigido à autoridade competente, ou seja, àquele que o regimento interno da respectiva Casa determinar - normalmente, o presidente da Casa - que tem o poder-dever de examinar se os requisitos foram preenchidos. Após este juízo de admissibilidade que é feito sem qualquer discricionariedade, esta autoridade competente deverá tomar as providências para que a comissão seja instituída.

Não há, portanto, necessidade de deliberação do Pleno da Casa Legislativa para que a Comissão Parlamentar de Inquérito seja instaurada, uma vez que não se sujeita ao regular processo legislativo para a sua elaboração. Ademais, não é possível a lei ser utilizada como meio para se instaurar uma CPI, pois a elaboração de uma lei exige a participação do Poder Executivo, o que seria um contra-senso se tal meio fosse admitido para se criar uma CPI.

O citado requerimento deve conter, conforme se extrai do texto constitucional, a subscrição de, pelo menos, um terço dos membros da Casa ou do Congresso, quando se tratar de CPI mista; a indicação do fato determinado a ser investigado; bem como a estipulação do prazo de duração de tal CPI. Entretanto, outros requisitos podem ser exigidos, contanto que haja previsão no regimento interno da Casa instauradora da CPI.

A ausência de qualquer dos requisitos do requerimento para a criação da CPI, não impede que a mesma seja criada; será apenas determinada diligências para o suprimento da falha.

Contudo, se estiverem presentes todos os requisitos para a instauração da CPI, o requerimento deverá ser admitido por aquele responsável pelo juízo de admissibilidade, conforme exposto no respectivo regimento interno. Se o pedido for indeferido por este, restará a qualquer dos requerentes interpor recurso ao Pleno. Havendo a manutenção da citada decisão pelo Pleno, caberá ao eventual prejudicado interpor a ação competente perante o Poder Judiciário.

Ao exigir que o requerimento de criação da CPI seja de um terço dos membros da Casa, a Constituição Federal de 1988 atribuiu direito potestativo à minoria de criar comissão parlamentar de inquérito, dando, portanto, um meio de

equilíbrio com a maioria parlamentar, e possibilitando um maior controle das atividades governamentais e de interesse público.

É importante notar ainda que a Carta de 1988 não fez nenhuma limitação quanto ao número de comissões parlamentares de inquérito concomitantes, o que, aliás, havia sido imposto pela Constituição de 1967, que proibia a criação de CPI quando já estivessem em funcionamento cinco CPIs, salvo se deliberasse, em contrário, a maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Diante disso, caso haja algum dispositivo, nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais ou distrital, determinando um limite de funcionamento de CPIs concomitantemente, tal dispositivo será flagrantemente inconstitucional. O mesmo ocorreria se os citados diplomas exigissem deliberação do Plenário da Casa Legislativa para a instauração de uma CPI, uma vez que a citada deliberação não foi imposta na Carta de 1988.

3.3.3 Composição

Não há nenhuma referência na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 1.579/52 e nos Regimentos Internos das Casas do Congresso quanto ao número de membros que deve ter uma CPI. Entretanto, é racional que a quantidade de membros de uma comissão de investigação não seja de elevado valor, pois tal fato dificultaria a atividade investigativa.

O Regimento Comum do Congresso Nacional dispõe, em seu art. 21, parágrafo único, que quando se tratar de comissões parlamentares mistas de inquérito, o número de membros será fixado no ato de sua criação e deverá ser igual a quantidade de deputados e senadores participantes.

A CPI, após a sua constituição, escolherá, dentre seus membros, um presidente, um vice-presidente e um relator. Ao primeiro cabe atuar com imparcialidade e representar a Comissão onde for necessário; ao segundo, cabe substituir o presidente quando este estiver impedido de atuar; e ao último, a tarefa de colacionar dados para a elaboração dos relatórios (parcial e final) para a posterior deliberação da comissão.

Além dos membros efetivos, as CPIs têm os suplentes que atuam quando da ausência do membro efetivo. Dessa forma, são chamados para atuar em reuniões quando o titular estiver impedido, quando tiver sofrido alguma penalidade de perda temporária do exercício do mandato, se ausentado do País, licenciar-se por motivo de saúde ou por interesse particular, ou mesmo quando o titular falecer, perder ou renunciar o mandato.

A lei que trata das CPIs, Lei nº 1.579/52, não fez nenhuma referência quanto aos impedimentos e suspeições dos parlamentares. Entretanto, por força do art 6º da citada lei, que permite a aplicação subsidiária das regras processuais penais nos inquéritos parlamentares, é possível ser feito o uso do art. 112 do CPP nas CPIs.

Dessa forma, não pode o parlamentar atuar em comissão de inquérito nas hipóteses de impedimentos e suspeições, como por exemplo, quando estiver vinculado ao objeto da investigação; for parente, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau civil, de quem estiver vinculado ao objeto da investigação; ou quando for amigo ou mesmo inimigo do investigado. O impedimento ou suspeição pode ser argüido por qualquer parlamentar integrante da CPI, pelo investigado ou por qualquer outro interessado.

Para a composição das comissões parlamentares de inquérito, deve ser observada a participação proporcional pluripartidária, ou seja, a representação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa, conforme preceitua o art. 58, § 1º da CF/88. A indicação dos parlamentares que comporão a comissão de investigação é feita por cada um dos líderes dos partidos ou blocos parlamentares, e para que tal proporcionalidade seja preservada, é pertinente observar-se o rodízio entre as bancadas não contempladas em comissões anteriores.

3.3.4 Prazo Certo

A determinação de que as Comissões Parlamentares de Inquérito devem perdurar por um período de tempo determinado, ou seja, certo, visa, antes de tudo, garantir aos investigados por quanto tempo estarão submetidos à investigação. Ocorre que tal prazo pode ser prorrogado, dependendo da necessidade da atividade investigatória, desde que tal prorrogação seja feita dentro da mesma legislatura, conforme disposto no art. 5º, § 2º da Lei nº 1.579/52.

Dessa forma, uma CPI, por ser classificada como uma comissão temporária, será extinta quando seu prazo de duração acabar, quando se chegar a conclusão de suas atividades investigativas ou, se houver prorrogação, ao final da legislatura em que foi instituída.

É importante notar que a Constituição federal de 1988 não faz referência à possibilidade de prorrogação, mas é este o entendimento jurisprudencial brasileiro:

“Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC 71.193-SP, decidiu que a locução ‘prazo certo’, inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não

impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52”.¹³

3.3.5 Apuração de fato determinado

Estabelece o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, que a atuação da comissão parlamentar de inquérito deverá objetivar a apuração de fato determinado. Nas lições de J. Cretella Júnior¹⁴, *“fato determinado é fato concreto, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado”*. E continua o renomado doutrinador, *“deve o fato determinado relacionar-se com o momento constitucional vivido, recaindo a investigação sobre eventos que se relacionem numa sucessão encadeada de causa e efeito”*.

Dessa forma, não é cabível uma CPI para analisar se o fato ocorreu ou não; é cabível apenas para verificar as causas, conseqüências e circunstâncias desse fato ocorrido. Pode-se, portanto, pela CPI, apurar a autoria do fato, o período em que ocorreu, o meio utilizado, o local do fato, entre outros.

Não se pode esquecer que a atividade investigativa do Legislativo não tem alcance universal, ou seja, não é ilimitado. O fato a ser investigado deve ser um acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento da constituição da comissão, conforme preceitua o art. 35, em seu §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Não se pode admitir que interesses meramente privados dêem azo à instalação de uma CPI.

¹³HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, DJ de 31-10-96.

¹⁴JÚNIOR, Cretella J. **Comentários à Constituição de 1988**, vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2ª ed, 1992, p. 2700.

A investigação realizada pela CPI não pode ter por objeto fatos genéricos, abstratos, não delimitados. Porém, isso não significa que a CPI não possa investigar acontecimentos múltiplos, desde que devidamente delimitados. É ainda possível, no curso da investigação, surgir a necessidade de que outros fatos, conexos com o objeto da investigação, ou seja, diretamente relacionados, sejam também investigados. Tal ampliação da investigação da CPI é perfeitamente possível, sem haver qualquer afronta ao texto constitucional. Nesse sentido, segue o Supremo Tribunal Federal¹⁵:

“Cumpra esclarecer que, em casos similares ao presente mandamus, têm-se reconhecido, com o apoio na jurisprudência desta Corte, que a comissão parlamentar de inquérito não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem a fatos ilícitos ou irregulares, desde que conexos a causa determinante da criação da CPMI”.

É importante notar ainda que não há nenhum óbice à simultaneidade de uma investigação parlamentar e uma administrativa referente ao mesmo fato, uma vez que são instaladas com base em fins diversos. Com a mesma razão, não se proíbe, no ordenamento pátrio, o funcionamento de uma investigação parlamentar e uma policial ou um processo judicial, uma vez que estes últimos visam a dirimir litígios, enquanto que o primeiro investiga fatos com objetivos políticos. Dessa forma, há total compatibilidade nas investigações, tendo em vista a natureza de cada uma. O que não é admitido no País é uma CPI como objetivo único de investigar ilícitos penais, pois tal fato configuraria uma afronta ao princípio da separação dos poderes, uma vez que o Legislativo invadiria a área reservada ao Judiciário. É este o entendimento jurisprudencial brasileiro:

¹⁵ MS 25.733, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática proferida pela Min. Ellen Gracie no exercício da Presidência, julgamento em 3-1-06, *DJ* de 1º-2-06

“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 – promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigados possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual”.¹⁶

O inquérito parlamentar possui natureza administrativa, sendo um procedimento autônomo. Ademais, tais investigações não vinculam nenhum órgão ou Poder.

O fato determinado a ser investigado em uma CPI não pode ser fato já objeto de sentença penal transitada em julgado, uma vez que o art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, garante a intangibilidade da coisa julgada. Caso ocorresse o contrário, a CPI estaria concorrendo para a insegurança jurídica e o descrédito do Poder Judiciário.

3.3.6 Funcionamento das CPIs

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 1.579/52 não tratam da publicidade das sessões das CPIs. Entretanto, é pertinente o entendimento de que a regra é que sejam públicas as sessões do Congresso Nacional de suas Casas.

Entretanto, os regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados prevêm possibilidades de sessões secretas do Pleno. Em razão da simetria, tal entendimento é aplicável às comissões parlamentares de inquérito, na qual as deliberações sobre ser ou não secreta a sessão caberá à Comissão interessada e não ao Pleno da Casa.

¹⁶ MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-2-01.

Hipóteses que justificam a realização de sessão secreta de uma CPI podem ser, por exemplo, aquelas necessárias para se respeitar a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem de uma pessoa. Também pode-se citar, a título de exemplo, quando um depoimento puder afetar a segurança do Estado e da sociedade ou mesmo quando o Poder Judiciário tenha decretado segredo de justiça em um processo que tramite com base nos mesmos fatos objetos da CPI.

A questão da publicidade ou não das sessões das CPIs esbarra-se no confronto de dois direitos: de um lado, estão o direito à informação que tem a população em geral e o direito de liberdade de imprensa; e de outro lado, está o investigado com direito à proteção da sua honra, imagem, intimidade e vida privada. Contudo, como nenhum dos citados direitos tem caráter absoluto, a solução do confronto deve ser dada de acordo com a análise do caso concreto.

Um importante ponto a ser analisado no que se refere ao funcionamento das CPIs é *quorum* necessário para as suas deliberações. Tal *quorum* deve ser aquele adotado para as demais comissões e Casas do Poder Legislativo, ou seja, o da maioria dos votos, presente a maioria absoluta, conforme estipula o art. 47 da Constituição Federal.

Aplica-se, portanto, às comissões parlamentares de inquérito, nas suas deliberações, o princípio da colegialidade, conforme entendimento do STF¹⁷:

“O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer comissão parlamentar de inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direito, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas – adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito – implicam ruptura, sempre

¹⁷ MS 23.669-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-4-00, DJ de 17-4-00.

excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parlamentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º)".

Por último, é cabível ainda a análise da possibilidade de serem criadas subcomissões parlamentares de inquérito, ou seja, é possível a divisão de tarefas dentro da própria CPI, constituindo grupos encarregados de determinadas funções, sempre em consonância com o objeto sob investigação.

4. PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

4.1 Poderes

A Constituição Federal de 1988 outorgou, às comissões parlamentares de inquérito, *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, o que tem gerado discussões no mundo jurídico. Tais poderes restringem-se aos expressamente estabelecidos em lei, quer no plano constitucional, quer no infraconstitucional, complementar às preceituações da Carta Magna; assim como aos especificados no ato de sua instituição. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal¹⁸ tem jurisprudência firmada:

“Os poderes de investigação atribuídos às CPIs devem ser exercidos nos termos da legalidade. A observância da legalidade é fundamental não apenas à garantia das liberdades individuais – mas à própria integridade das funções – função como dever-poder das CPIs. Essas não detêm simples poder de investigar; antes, estão vinculadas pelo dever de fazê-lo, e de fazê-lo dentro dos parâmetros da legalidade. Vale dizer, a ordem jurídica atribui às CPIs o dever de investigar, sem contudo exceder as margens da legalidade. Em nenhum, momento se justifica a afronta a ela, seja pelos investigados, seja por quem investiga”.

¹⁸ MS 25.908, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, julgamento em 27-3-06, DJ de 31-3-06

Portanto, os limites de atuação de uma CPI estão estabelecidos no ato delegatório, no regimento interno ou na lei, que deverão está em simetria com a Constituição Federal. Não se pode admitir que haja uma CPI com competência maior que a do Legislativo. Dessa forma, a locução *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* não deve ser no sentido de permitir ao Legislativo invadir competências privativas do Judiciário.

Deve-se entender, contudo, que são as polícias judiciárias e o Ministério Público quem têm poderes *próprios* de investigação. *Autoridades judiciais*, no Brasil, e para fins de investigação, são os membros do Judiciário.

Os poderes das CPIs são inegavelmente amplos, porém, nunca, ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, do controle jurisdicional, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da jurisdição, exercida pelo Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF). Ademais, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido de que a Carta Magna, ao outorgar às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, *“restringindo-as, unicamente, ao campo de indagação probatória, com exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais”*.¹⁹

Dessa forma, não é cabível às CPIs processar e julgar investigados, ou decretar prisões, salvo em flagrante delito, uma vez que seus poderes são apenas instrutórios. Também não podem ter o poder geral de cautela do juiz, pois não podem determinar qualquer medida assecuratória real ou restritiva do *ius libertatis*. É importante notar ainda que *“nem se deve confundir, noutro aspecto, ‘poderes de*

¹⁹ MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-94, DJ de 12-5-00.

investigação' com os poderes instrutórios dos órgãos jurisdicionais, orientados pela indispensabilidade de apuração da verdade material".²⁰

A lei nº 1.579/52, em seu art 2º, estabelece um rol de poderes das comissões parlamentares de inquérito, o que, aliás, foi ampliado pela Constituição Federal de 1988. Tais poderes são os seguintes: determinar as diligências que refutarem necessárias; 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 de repartições públicas e autárquicas informações e documentos; e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença. Além desses poderes, outros podem ser mencionados no regimento interno de cada Câmara Legislativa, desde que haja compatibilidade com os preceitos constitucionais.

4.1.1 Determinar diligências necessárias

As CPIs podem, no decorrer de seus trabalhos investigativos, determinar a realização das diligências que entenderem necessárias. Tais diligências podem ser cumpridas por qualquer membro da Casa, especificadamente designados para exercê-las, ou por terceiros, quando a informação a ser obtida pela CPI necessitar de trabalho de especialistas.

Dessa forma, podem as CPIs determinar intimações, exames de documentos, oitiva dos indiciados, pedidos de exames grafológicos, tomada de depoimentos, solicitação de perícias, ou qualquer outra diligência necessária para a

²⁰TUCCI, Rogério Lauria. Comissão parlamentar de inquérito: atuação, competência, caráter investigatório. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 2, n.6, p. 171-185, abr./jun. 1994

colheita de provas úteis ao esclarecimento do fato e de suas circunstâncias. Esse poder de determinar diligências encontra esteio no art. 6º, inciso III do CPP.

Ademais, tanto no Regimento Interno do Senado Federal (art. 149) como no da Câmara dos Deputados (art. 36) está previsto que pode ser incumbido a qualquer dos membros da CPI ou a funcionários das Casas a realização de sindicâncias ou diligências que se fizerem necessárias.

4.1.2 Convocar ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República

O art. 2º da Lei nº 1.579/52 atribui às CPIs poderes para convocar ministros de Estado. Este artigo tem total consonância com o disposto na Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 50, *caput*, permite à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ou a qualquer de suas comissões, convocar ministros de Estado ou qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

Dessa forma, a CF/88 ampliou o presente poder ao estender a convocação, antes determinada pela referida lei, dos ministros de Estado à qualquer órgão diretamente subordinado à Presidência da República. É que os titulares desses órgãos, embora não sejam ministros de Estados, são assemelhados aos mesmos, em razão da relevância das funções por eles desempenhadas.

A convocação deve ser para que estes, pessoalmente, ou seja, não podem ser representados por outrem, prestem informações sobre assunto previamente determinado, sendo considerado crime de responsabilidade a ausência do convocado sem justificção adequada. A autoridade convocada que não atender

a convocação, não pode ser conduzida coercitivamente, uma vez que não é testemunha, podendo haver apenas a instauração de processo por crime de responsabilidade.

Ademais, a comissão parlamentar de inquérito pode solicitar informações escritas sobre determinado assunto aos ministros de Estado ou a qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República. Entretanto, esse pedido de informações não pode ser realizado diretamente pela CPI, havendo necessidade de ser formulado pela Mesa da respectiva Casa, por força do § 2º do art. 50 da Constituição Federal. A recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, ou mesmo a prestação de informações falsas configuram crime de responsabilidade. É importante notar ainda que é possível o comparecimento espontâneo dos ministros de Estado, para exposição de assunto relevante de seu Ministério, o que não se estende às autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República, conforme o art. 50, § 1º da CF/88.

Em relação às CPIs estaduais e municipais, o poder em tela aplica-se perfeitamente, podendo, portanto, às Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais convocarem secretários estaduais e municipais, respectivamente.

4.1.3 Tomar depoimentos de quaisquer autoridades

O termo autoridade, inserido em no art. 2º da Lei nº 1.579/52, deve ser entendido como qualquer pessoa que represente ou integre órgão do Poder Público,

federal, estadual ou municipal. Tal autoridade pode prestar depoimento na condição de testemunha ou de investigado.

Sendo testemunha, está obrigada a dizer a verdade, não havendo necessidade, para algumas autoridades, de comparecimento perante a comissão de inquérito. Conforme o art. 221, § 1º do CPP c/c arts. 3º, *caput* e 6º da Lei nº 1.579/52, o Presidente e o Vice-Presidente da República, o presidente do Senado Federal e da Câmara de Deputados e do Supremo Tribunal Federal, podem optar pela prestação de depoimento por escrito. Outras autoridades, conforme o disposto no art. 221, *caput*, do CPP, são inquiridas em local, dia e hora previamente ajustados entre elas e a comissão de inquérito.

Na condição de investigada, a autoridade está direta ou indiretamente envolvida nos fatos investigados, tendo, portanto, todos os direitos e obrigações dos investigados em geral, o que será analisado posteriormente neste trabalho.

Em razão do princípio da não-intervenção, disposto no art. 34 da CF/88, a notificação de autoridades estaduais e municipais, por comissão de inquérito em uma das Casas do Congresso, só é cabível quando o fato investigado envolver recursos federais repassados ao ente da qual estas autoridades fazem parte. Tal princípio também limita a atuação das CPIs perante às Assembléias Legislativas.

É cabível o entendimento de que de que o Congresso Nacional, suas câmaras e comissões, inclusive as CPIs, não têm poder para convocar o Presidente da República para depor, salvo em processo de *impeachment*. O Vice-Presidente da República também não pode ser convocado a depor perante CPI, uma vez que a vice-presidência não é órgão da Presidência. Os membros do Poder Judiciário não podem ser instados a prestar depoimento perante comissão de inquérito sobre fatos

que digam respeito à atividade judicial, sob pena de ser afrontado o princípio da separação dos poderes. Da mesma forma, não pode os parlamentares serem compelidos a falar sobre informações que receberam em razão do mandato, nem sobre pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações, conforme o art. 53, § 6º, da CF/88.

4.1.4 Ouvir os indiciados

A notificação é a forma pela qual o Estado dá ciência a alguém da determinação de fazer ou de se abster de fazer algo, sob pena de cominação. A notificação feita pela CPIs é conforme as normas da legislação processual penal (art. 218 do CPP), como determina o art. 3º da Lei nº 1.579/52. O indiciado é aquele sobre a qual recai indícios da prática de um delito, termo bastante usado nos inquéritos policiais. Dessa forma, o indiciado é o suspeito, o investigado.

Ao investigado, são asseguradas as garantias constitucionais e legais. Dessa forma, não está obrigado a comparecer perante a CPI para ser interrogado, além de não poder ser forçado a comparecer, uma vez que o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 1.579/52, não fez nenhuma menção a condução coercitiva dos indiciados. Da mesma forma, o investigado tem direito ao silêncio, o que lhe garante proteção contra a auto-incriminação, conforme o art. 5º, LXIII da CF/88 e o entendimento do STF²¹:

“(…) é firme jurisprudência desta Corte no sentido de que a garantia contra a auto-incriminação (art. 5º, inc. LXIII, da Constituição Federal) se estende a todas as pessoas sujeitas aos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, assim às que ostentam qualidade de testemunhas, como aos indiciados mesmos, ou, recte envolvidos ou suspeitos. De tal garantia decorrem, para a pessoa objeto de investigação, e, até, pra testemunha, os seguintes direitos: a) manter silêncio diante de

²¹ HC 84.214-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 23-4-04, *DJ* de 29-4-04.

perguntas cuja resposta possa implicar auto-incriminação; b) não ser presa em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência (art. 33 do Código Penal), nem tampouco de falso testemunho (art. 342 do mesmo Código); e c) não ter o silêncio interpretado em seu desfavor”.

A assistência de advogado constitui mais um direito que o investigado tem quando ouvido por CPI. Tal direito assegura a ampla defesa, com todos os meios e recursos a ela inerentes, de modo que não seja concebida como assistência passiva, de mero espectador dos atos praticados pela comissão parlamentar de inquérito, mas, sim, assistência técnica. Assim, o advogado poderá, durante o desenvolvimento do procedimento, requer diligências e providências que entenda necessárias e impugnar qualquer ato ilegal, arbitrário ou abusivo dos membros da comissão.

“A Comissão Parlamentar de Inquérito, como qualquer outro órgão do Estado, não pode, sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis da República, impedir, dificultar ou frustrar o exercício, pelo advogado, das prerrogativas de ordem profissional que lhe foram outorgados pela lei n. 8.906/94. O desrespeito às prerrogativas – que asseguram, ao advogado, o exercício livre e independente de sua atividade profissional – constitui inaceitável ofensa ao estatuto jurídico da advocacia, pois representa, na perspectiva de nosso sistema normativo, um ato de inadmissível afronta ao próprio texto constitucional e ao regime das liberdades públicas nele consagrado. Medida liminar deferida.”²²

4.1.5 Inquirir testemunhas

As testemunhas, nas CPIs, têm a finalidade de esclarecer o fato objeto de investigação, do qual elas têm conhecimento. Dessa forma, constituem importante meio de prova para o fato investigado pela CPI. A inquirição é feita pelo Presidente, pelo relator ou por qualquer membro da comissão parlamentar de inquérito. Não se

²² MS 23.576-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-*11-99, DJ de 7-12-99.

tratando de pessoa indiciada ou já submetida a alguma real medida assecuratória, deve, necessariamente ser inquirida como testemunha.

Pela letra da Lei nº 1.579/52, as testemunhas prestam depoimento sob compromisso, isto é, se comprometem a dizer a verdade sobre os fatos que tenha conhecimento, sob pena de configurar crime, conforme o art. 4º, inciso II da citada lei. Entretanto, isto não importa a perda de direitos que digam respeito a sua intimidade, honra e vida privada (art. 5º, inciso X, CF/88). Dessa forma, as testemunhas não podem calar a verdade dos fatos, podendo permanecer em silêncio apenas para não se auto-incriminarem. *“Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la”*.²³

Toda pessoa, em princípio, pode ser inquirida como testemunha em uma CPI. Entretanto, por força da legislação processual penal, aplicada subsidiariamente às CPIs, algumas pessoas podem se recusar a depor (art. 206, CPP), outras estão proibidas (art. 207, CPP) ou impedidas (art. 208, CPP) de depor.

A testemunha, uma vez notificada para depor em uma CPI, não pode se eximir de comparecer. Aquela que não comparece, sem motivo justificado, será chamada a depor, através do juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do CPP, conforme dispõe o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 1.579/52. Dessa forma, conclui-se que as CPIs não têm competência para, *motu próprio*, determinarem o comparecimento forçado de testemunhas que não tenham atendido a notificação feita por elas. Tal providência somente pode ocorrer

²³ HC 73.035, Rel. Carlos Velloso, julgamento em 13-11-96, DJ de 19-12-96.

por determinação do Judiciário, ou seja, cabe ao Judiciário determinar a condução coercitiva das testemunhas faltosas injustificadamente.

Entretanto, há doutrina em sentido contrário²⁴:

“A experiência das comissões de inquérito, nos países onde elas nasceram e se sedimentaram, revela que é da natureza das comissões parlamentares de inquérito o poder de compelir, mesmo com o uso da força, se preciso, as testemunhas a comparecer. Ao contrário do que afirma o parecer, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes para ordenar, *ex propeia auctoritate*, a condução coercitiva de testemunhas que se recusem a comparecer”.

É cabível o entendimento de que não há crime na hipótese da testemunha não comparecer para depor, uma vez que o parágrafo único, do art. 3º da Lei nº 1.579/52, só faz referência ao art. 218 do CPP, não tendo mencionado o art. 219 do mesmo Código que remete ao crime de desobediência (art. 330 do Código Penal). Dessa forma, o desatendimento de convocação para depor, por parte da testemunha, não configura o crime de desobediência; há apenas a possibilidade de condução coercitiva, por meio de ordem judicial.

É importante notar que o parágrafo único do art. 3º da lei das CPIs não se aplica às CPIs estaduais e municipais, uma vez que tal lei é federal, devendo, portanto, ter os Estados e os Municípios leis próprias no mesmo sentido desta.

As pessoas que em razão de função, ofício ou profissão, devam guardar segredo, como por exemplo, o padre, o advogado e o médico, podem se eximir de falar em depoimento prestado à CPI. Porém, não podem deixar de comparecer.

4.1.6 Requisitar informações e documentos da Administração Direta e Indireta

²⁴ BARBOSA, Alaor. CPI e Constituição: um caso concreto. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 25, n. 100, p. 85-112, out./dez. 1988.

O art. 2º da lei das CPIs refere-se à possibilidade destas comissões requisitarem de repartições públicas e autárquicas informações e documentos. No mesmo sentido, e com fundamento no art. 53, § 3º da CF/88 que delegou às Casas atribuição para estabelecerem outros poderes de investigação, preceitua o Regimento Interno da Câmara de Deputados (art. 36, inciso II) e do Senado Federal (art. 148).

Dessa forma, tais regimentos ampliaram os poderes já conferidos pela Lei nº 1.579/52, determinando que as CPIs podem requisitar informações e documentos à Administração Direta e Indireta, ou seja, às pessoa jurídicas de direito público e privado vinculadas ao Estado.

O poder de requisição diz respeito somente aos documentos e informações ligados à atuação administrativa. Além disso, devem guardar pertinência com o objeto da investigação. A lei das CPIs não fez referência ao poder de requisitar documentos de particulares.

O termo *repartição pública*, insculpido na lei das CPIs, abrange órgão de qualquer dos Poderes, inclusive do Judiciário, desde que o documento na custódia desse Poder seja necessário para a investigação e que não cause prejuízos à normal tramitação dos processos. É preciso ainda que o documento requisitado pela CPI não esteja em processo sob segredo de justiça.

O descumprimento da requisição sujeita o infrator à responsabilidade funcional e a eventual processo por crime de desobediência ou por crime de responsabilidade, devendo a CPI, diante da recusa injustificada, valer-se do Poder Judiciário para realizar busca e apreensão.

4.1.7 Deslocar-se para onde seja necessário

No decorrer das investigações, a depender da amplitude do fato investigado, pode ser que seja necessário o deslocamento de membros da CPI para outros lugares, fora da Casa legislativa. Tal possibilidade é perfeitamente possível, uma vez que há estipulação expressa no art. 2º da Lei nº 1.579/52.

Além disso, tal poder é pertinente à atividade investigativa, sendo natural que membros da CPI realizem vistorias e levantamentos nas repartições públicas, por exemplo, bem com ouçam indiciados ou inquiriram testemunhas fora da sede da Casa.

4.1.8 Solicitar a designação de servidores administrativos e a prestação de serviços por autoridades

O presente poder foi concedido às CPIs por força do art. 36, incisos I e II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O inciso I determina a possibilidade da comissão parlamentar requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos. No mesmo artigo, em seu inciso II, permite-se à CPI determinar diligências e requisitar serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais.

Tais requisições são cabíveis apenas em casos excepcionais, devidamente fundamentadas. Caso a prestação de serviços necessária seja de particulares, não existe possibilidade de requisição compulsória.

4.1.9 Apresentar relatórios e conclusões

Os relatórios realizados pela CPIs ao longo de seus trabalhos investigativos, documentam os fatos e circunstâncias investigados. São, portanto, uma síntese expositiva do que a CPI apurou dos fatos, devendo indicar conclusões a que se chegou. Todos os relatórios, parciais e finais, devem ser elaborados, discutidos e deliberados antes do fim do prazo de atuação da comissão de inquérito.

As conclusões a que se chegou uma CPI, expostas no relatório, são meios de informações, tendo caráter político. Portanto, não são decisões absolutas, não criam nem modificam ou extinguem direitos, além de que não vincula nenhum órgão do Estado, seja no âmbito do Executivo, do Judiciário ou mesmo do próprio Legislativo.

A deliberação das conclusões e propostas apresentadas pelos membros de uma comissão parlamentar de inquérito é feita mediante votação, ocorrendo a aprovação por maioria dos votos, presente a maioria absoluta, conforme o art. 47 do texto constitucional. Após a aprovação, o relatório é publicado e encaminhado ao órgão competente.

Conforme o art.150 do Regimento Interno do Senado Federal, o primeiro encaminhamento do relatório é feito à Mesa da Casa, para que o Plenário tome conhecimento. Caso seja uma comissão parlamentar de inquérito mista, as conclusões deverão ser encaminhadas a cada Casa do Congresso Nacional.

Posteriormente, o relatório, caso assim entenda a CPI, deve ser encaminhado às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, a critério da CPI, como por exemplo, podem encaminhar ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3º da

CF/88); ao Poder Executivo, para que adote as medidas saneadoras de caráter disciplinar e administrativo; e ao Tribunal de Contas da União, para que tome as providências indicadas no art. 71 da Constituição Federal.

4.1.10 Obter, das instituições financeiras, informações e documentos sigilosos

O sigilo bancário corresponde ao dever das instituições financeiras de manterem, em segredo, as transações e atividades decorrentes da relação com seu cliente. Goza, portanto, de *status* constitucional, uma vez que está diretamente ligado ao respeito à intimidade, à vida privada e à dignidade das pessoas.

No Brasil, o sigilo bancário vigorou, inicialmente, como direito costumeiro, tendo, o seu desrespeito, sido considerado crime de violação de segredo profissional em 1940 com o Código Penal (art. 154). Com a Lei nº 4.595/64 (art. 38), a quebra de sigilo bancário passou a ser sancionada; estando hoje disciplinada pela Lei Complementar nº 105, de 2001.

Contudo, o sigilo bancário não é absoluto, cedendo quando presente interesse público. Dessa forma, dispõe o art. 4º, § 1º, da LC nº 105/2001, que as CPIs, no exercício de seu poder de investigação, podem obter as informações e documentos sigilosos que se fizerem necessários, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. Ademais, tal poder é conferido ao Poder Legislativo Federal como um todo, quando necessários ao exercício de suas competências constitucionais e legais, e não apenas às CPIs (art. 4º, *caput*, LC nº 105/2001). É importante notar ainda que tais solicitações devem ser previamente aprovadas pelo

Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

Uma vez obtidas tais informações e documentos sigilosos por uma CPI, esta deve mantê-los sob sigilo, preservando à intimidade e a vida privada do investigado.

4.2 Controle judicial dos atos praticados por CPI

Em razão do princípio da inafastabilidade do Judiciário, insculpido no art 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, todos os atos praticados por CPI, com exceção das conclusões postas no relatório que não se submetem à correção por nenhum Poder do Estado, podem ser impugnados judicialmente.

A competência para o julgamento de atos das CPIs pelo Judiciário é determinada de acordo com a vinculação da CPI à Casa legislativa que a gerou, sendo o mandado de segurança e o *habeas corpus* os instrumentos hábeis para o controle dos atos das CPIs.

“Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. É que a comissão parlamentar de inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, d e i).”²⁵

É cabível ainda ação indenizatória quando houver dano material ou moral ao investigado ou a qualquer outra pessoa decorrente da atuação da comissão parlamentar de inquérito, em razão de afronta a qualquer dos direitos e garantias

²⁵ MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, DJ de 12-5-00.

fundamentais. O pedido de indenização é formulado em face da pessoa jurídica de direito público, que responde pelos atos de seus agentes (art. 37, § 6º da CF/88).

5. LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

5.1 Considerações iniciais

No exercício da sua atividade investigativa, as CPIs têm poderes amplos, porém limitados. Os limites a serem observados pelas CPIs, em sua atuação, estão explícitos e implícitos na Constituição e nas leis, não podendo seus integrantes, supostamente em nome do interesse comum, afrontar direitos e garantias fundamentais ou a separação dos poderes.

Dessa forma, às CPIs foram concedidos, no que couber, poderes próprios das autoridades judiciais, no que se refere à atividade investigativa.

5.2 Limites constitucionais formais

Os limites constitucionais formais aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito vêm expressos na Constituição Federal, em seu art. 58, § 3º. São aqueles que versam sobre os requisitos necessários ao desenvolvimento da investigação parlamentar.

Dessa forma, só é possível a constituição de CPI quando o **requerimento para a instauração for firmado por, no mínimo, um terço dos membros da Casa respectiva ou do Congresso**, quando se tratar de comissão mista.

O mesmo *quorum* deve ser estabelecido para a criação de comissões parlamentares de inquérito estaduais ou federais. Caso algum Estado ou Município

fixe *quorum* maior, tal norma será flagrantemente inconstitucional, uma vez que desrespeita o direito da minoria parlamentar. A redução deste *quorum* por uma Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal também deve ser entendido como inconstitucional, pois iria facilitar bastante a criação de CPI, o que tornaria o instituto banal e desrespeitado.

Outra limitação formal à atuação das CPIs encontra-se no art. 58, § 1º da Carta Magna. Tal norma, que é de repetição obrigatória em todos os entes políticos, determina que as CPIs devem ser constituídas, assegurando-se, tanto quanto possível, a representação **proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares** integrantes da respectiva Câmara. Tal requisito decorre do princípio do pluralismo político, que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso V, CF/88). O desrespeito a esta norma implica a invalidação da CPI.

O **prazo certo** exigido para o funcionamento das CPIs constitui um limite de ordem temporal à atuação destas comissões. As comissões de inquérito são sempre criadas com prazo fixo de duração, como, aliás, dispõe, expressamente, o art. 58, § 3º da Constituição em vigor. Dessa forma, a extinção de uma CPI pode se dá quando da conclusão de sua tarefa; ao término do prazo fixado; ao final da sessão legislativa, se ao contrário a respectiva Câmara não tiver deliberado (art. 5º, § 2º da Lei nº 1.579/52); ou ao término da legislatura respectiva. Nesse sentido, “o *Supremo Tribunal Federal, julgando o HC 71.193-SP, decidiu que a locução ‘prazo certo’ inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52*”.²⁶

²⁶ HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, DJ de 31-10-96.

A Constituição Federal de 1988 foi omissa em relação à prorrogação do prazo para a realização da investigação parlamentar. Entretanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 35, § 3º, determinou a possibilidade de prorrogação de atuação das CPIs por até sessenta dias, mediante deliberação do Plenário. Já o Regimento Interno do Senado Federal, assegura a prorrogação automática a pedido de um terço dos membros deste, dirigido à Mesa (art. 152). O Regimento comum é omissivo quanto à prorrogação, aplicando-se a regra do Senado Federal.

As CPIS estão impossibilitadas de investigar fato indeterminado, por força de norma constitucional (art. 58, § 3º). Dessa forma, o **fato determinado** a ser investigado deve estar delimitado no requerimento apresentado e no ato constitutivo, não podendo ser difuso, indefinido ou sem limites. *“Com efeito, enorme seria o risco de abuso de poder parlamentar se uma comissão dessa natureza fosse criada para investigar fatos abstratos, ou situações de contornos indefinidos”*.²⁷

5.3 Limites constitucionais materiais

Os limites materiais à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito referem-se ao conteúdo da investigação parlamentar. Em razão disso, **as CPIs estão impossibilitadas de investigar sobre atribuições privativas de outra Casa Legislativa**, ou seja, uma CPI em uma Casa não pode invadir a competência reservada à outra. Tal fato existe devido ao princípio da separação dos Poderes e à organização constitucional do Estado que consagra, no âmbito do Legislativo, o

²⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito: limites. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros Editores, n. 5, p. 66-74, 1994.

bicameralismo. Há, portanto, necessidade de ser observado o nexo entre o fato investigado e a competência legislativa da Casa, uma vez que a comissão de inquérito é um órgão vinculado ao Parlamento que a criou, não podendo ultrapassar as competências deste.

Da mesma forma, no âmbito dos Estados-membros e dos Municípios, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Vereadores podem investigar o que for da competência do Estado-membro, ou se encontre no campo de ação municipal, respectivamente. Entretanto, é possível comissões de inquérito estaduais ou municipais versando sobre fatos dos quais o Legislativo respectivo não tenha competência para legislar, desde que o interesse regional ou local, respectivamente, estejam observados.

O Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 146, inciso I, traz vedação expressa à realização de inquérito parlamentar sobre matéria pertinentes à Câmara dos Deputados que não traz nenhuma referência nesse sentido. Entretanto, mesmo que o regimento interno não fale nada, como ocorre no da Câmara dos Deputados, não é possível uma Casa do Congresso Nacional investigar matéria do rol privativo da outra Casa.

No mesmo sentido, há **impossibilidade das CPIs investigarem sobre atividades judiciais**, uma vez que o princípio da separação dos Poderes e a independência do Judiciário excluem tal atividade de investigação. Nesse sentido, é o Regimento Interno do Senado Federal (art. 146, inciso II). Entretanto, os atos, oriundos da atividade administrativa, praticados por membros do Judiciário podem ser objeto de investigação parlamentar.

Em razão do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, **não é possível a criação de uma CPI com o único objetivo de investigar matérias pertinentes às atribuições políticas do Chefe de Estado.** Assim, não pode haver uma CPI exclusivamente para investigar o Presidente da República em razão de crimes de responsabilidade ou do exercício de atribuições políticas que a Constituição lhe tenha reservado diretamente como, por exemplo, dar início ao processo legislativo (art. 61, § 1º c/c art. 84, inc III, CF/88), dar a sanção e o veto (art. 66, § 1º c/c art. 84, IV e V, CF/88) e nomeação de membros do Conselho da República (art. 84, XVII, CF/88). O controle diretamente dos atos políticos e a investigação sobre crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República somente pode ser feito pelo Congresso Nacional, uma vez que cabe à Câmara dos Deputados decidir sobre a instauração de processo (art. 51, I, CF/88), e ao Senado Federal processar e julgar o Presidente e o Vice nos crimes de responsabilidade (art. 52, I, CF/88).

Ademais, **não é cabível a atuação de CPI para investigar a atividade de órgãos independentes como o Ministério Público e o Tribunal de Contas,** já que estes não mantêm subordinação hierárquica com qualquer órgão do Poder do Estado. Da mesma forma, **não cabe a investigação parlamentar quanto à atuação dos órgãos consultivos e de assessoramento direto do Presidente da República,** como é o caso do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, pois as deliberações desses órgãos são de cunho político. Outros órgãos, ainda desempenham atividades consultivas ou técnicas, que também não podem ser objeto de investigação parlamentar, como é o caso da Advocacia-Geral da União,

dos conselhos ministeriais e dos órgãos consultivos de natureza técnica. Entretanto, os atos decorrentes da gestão administrativa e financeira podem ser investigados.

Em razão da autonomia dos entes da federação, **a competência para investigar está ligada à de legislar**, uma vez que a investigação orienta a legislação e a fiscalização. Dessa forma, o Legislativo de cada unidade da Federação, em princípio, só pode constituir comissão de inquérito para apurar fatos que estejam enquadrados na sua competência para legislar.

As CPIs devem ainda observar os **direitos e garantias fundamentais deferidos pela Constituição Federal de 1988**. Dessa forma, devem respeitar a dignidade da pessoa humana, a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem das pessoas, o devido processo legal, entre outros.

O **devido processo legal**, constante no art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal, impõe às CPIs o *dever de motivar suas deliberações*, por força do disposto no art. 93, IX da Constituição Federal. Tal motivação é necessária para um possível controle judicial dos atos por ela praticados e para a eliminação de subjetivismos por parte dos membros da comissão. O Supremo Tribunal Federal entende que “a *fundamentação deve acompanhar o ato submetido à deliberação da CPI*”.²⁸

A garantia da *vedação da auto-incriminação*, extraída do art. 5º, inciso LXIII do texto constitucional, é outra limitação à atuação das CPIs, por força do princípio do devido processo legal. O privilégio contra a auto-incriminação é garantia de qualquer investigado ou testemunha, em qualquer tipo de investigação ou processo. É, portanto, um direito subjetivo. Ademais, tal garantia é perfeitamente

²⁸ MS 23.882, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31-10-01, DJ de 1º-2-02.

aceita na jurisprudência brasileira. Neste sentido, segue decisão do Supremo Tribunal Federal²⁹:

“Tenho enfatizado, em decisões proferidas no supremo Tribunal Federal, a propósito da prerrogativa constitucional contra a auto-incriminação (RTJ 176/805-806, Rel. Min. Celso de Mello), e com apoio na jurisprudência prevalecentes no âmbito desta Corte, que assiste, a qualquer pessoa, regularmente convocada para depor perante comissão parlamentar de inquérito, o direito de se manter em silêncio, sem se expor – em virtude do exercício legítimo dessa faculdade – a qualquer restrição em sua esfera jurídica, desde que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas, possam acarretar-lhe grave dano. É que indiciados ou testemunhas dispõem, em nosso ordenamento jurídico, da prerrogativa contra a auto-incriminação, consoante tem proclamado a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal”.

O devido processo legal fundamenta, ainda, o *comparecimento do advogado da testemunha ou do investigado*, uma vez que o advogado tem o dever legal e ético de promover a defesa de qualquer pessoa. É este o posicionamento do SFT:

“Como tenho afirmado em casos anteriores, ao conferir às CPIs ‘os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art.58, § 3º), a Constituição impôs ao órgão parlamentar as mesmas limitações e a mesma submissão às regras do devido processo legal a que sujeitos os titulares da jurisdição. Entre umas e outras, situam-se com relevo as prerrogativas elementares do exercício da advocacia, outorgadas aos seus profissionais em favor da defesa dos direitos de seus constituintes. Esse o quadro, defiro, em termos, a liminar, para determinar à autoridade coatora que assegure aos advogados dos inquiridos pela CPI, nas sessões que vem realizando no Estado de Alagoas, o exercício regular do direito à palavra, na conformidade do art. 7º, X e XI, da Lei 8.906/94”.³⁰

Ao princípio do devido processo legal, estão ligadas as *garantias do contraditório e da ampla defesa*, que devem ser respeitadas em qualquer processo em que haja acusado, litigante ou investigado, tendo natureza punitiva ou não. Ocorre que, para alguns, o contraditório e a ampla defesa não são necessários em

²⁹ HC 83.622 MC

³⁰ MS 23.684-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, julgamento 4-5-00, DJ de 10-5-00.

uma investigação parlamentar, pois não há acusado, mas apenas investigado, tal como no inquérito policial. Nesse sentido, há jurisprudência da Corte Maior³¹:

“No que concerne à alegada violação da garantia de contraditório e ampla defesa, não parece relevante, por ora, a indicação de ter sido negada qualquer possibilidade de defesa à impetrante em contraposição ao acolhimento de declarações de ‘pessoa de credibilidade duvidosa’. Também considero que esse fundamento não basta para a concessão do liminar. É que a própria natureza do inquérito parlamentar, semelhante ao inquérito policial, afasta o contraditório como requisito de validade do procedimento”.

Com a devida vênia, não há razão para se concordar com tal posicionamento, uma vez que o contraditório e a ampla defesa devem estar presentes em todo e qualquer processo, pois o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, tendo a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal). Impedir ou restringir tais garantias, corresponde a admitir uma prévia condenação do investigado, o que não se compatibiliza com o ordenamento jurídico pátrio.

A investigação parlamentar deve ser de modo a não violar a **garantia da intimidade, da vida privada, da honra e imagem das pessoas**, conforme se observa no inciso X do art. 5º da Constituição Federal. Dessa forma, a investigação visando o interesse público, com conotação na ordem constitucional, legal ou social, pode ter a necessidade de se investigar condutas privadas, o que é permitido, desde que tais garantias não sejam afrontadas.

Em respeito aos direitos e garantias fundamentais, **as CPIs não podem decretar medidas assecuratórias**. Às comissões de inquérito foram outorgados somente poderes de investigação das autoridades judiciais, não poderes de constrição de bens e de direitos, nem de acautelar sentença judicial, que não têm

³¹ MS 25.508-MC, Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 15-9-05, DJ de 23-9-05.

competência para proferir. Podem, entretanto, pleitear ao Judiciário a prática de todas as medidas que entenda necessárias para garantir a instrução do inquérito parlamentar.

Dessa forma, as CPIs *não podem determinar a realização de seqüestro, arresto e hipoteca legal*, uma vez que tais medidas consistem em retenção de bens do investigado, o que feriria o princípio da legalidade e o direito de propriedade. Pelo mesmo fundamento, não há razão para que as CPIs tenham poderes para autorizarem a *indisponibilidade de bens*. Nesse sentido, segue a jurisprudência do STF³²:

“Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução – a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a ela conferidos no art. 58, § 3º -, mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao juiz competente para proferi-la”.

As CPIs, em regra, não têm o poder de decretar *prisões*, uma vez que o art. 5º, inciso LXI da Constituição Federal de 1988 afirma que 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. Diante disso, está claro a ausência de poder das CPIs para decretar prisões durante suas investigações, pois os poderes de investigação próprios de autoridades judiciais conferidos às CPIs, não autorizam que estas decretem prisões. Entretanto, prisões poderão ser decretadas por CPI quando for o caso de flagrante delito, o que, aliás, pode ser feita por qualquer cidadão. Nenhuma outra razão fundamenta a decretação de prisão por CPI.

³² MS 23.480, Rel. Min Sepúlveda Pertence, julgamento 4-5-00, DJ de 15-9-00

A busca e apreensão de bens ou documentos sofrem restrições decorrentes da dignidade da pessoa humana, da inviolabilidade de domicílio, da intimidade e vida privada, entre outros. Tal poder é polêmico no ordenamento jurídico pátrio, sendo, para alguns, um poder inerente à atividade de investigação exercida pelo Legislativo. Nesse sentido, é o entendimento do renomado doutrinador Uadi Lammêgo Bulos³³, *in verbis*:

“O Poder Legislativo exerce poder de polícia, mas no sentido amplo do termo, como algo correlato à sua função atípica de administrar. Significa dizer: o Parlamento pratica intervenções gerais e abstratas, concretas e específicas, quando, por exemplo, administra o seu quadro de pessoal, impondo medidas coercitivas, expedindo ordens, notificações, licenças, buscando gerenciar o seu corpo administrativo. Todavia, em sentido específico, o Poder Legislativo, do qual as comissões parlamentares de inquérito constituem uma longa manus, não exercita esse poder de polícia, nos moldes do Estado-Administração, desempenhando a atividade estatal de condicionar ou restringir a liberdade e a propriedade, a fim de ajustá-las ao interesse maior da coletividade”.

Entretanto, tal entendimento não encontra amparo legal, não constituindo, na verdade, poder inerente à atividade investigativa dos inquéritos parlamentares, por força do art. 5º, inciso II, da Constituição. Assim, as CPIs não têm poder para determinar a busca e apreensão de bens e documentos de órgãos públicos ou de pessoas naturais ou jurídicas, principalmente quando se tratar de busca domiciliar, com fundamento no disposto no art. 5º, inciso I do texto constitucional, dependendo, em qualquer hipótese, de autorização judicial. É importante notar que é o *“entendimento do STF segundo o qual as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial”*.³⁴

³³ Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática, p. 124-125.

³⁴ MS 23.455, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 24-11-99, DJ de 7-12-00

O respeito ao **sigilo das comunicações** corresponde a mais um limite de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, uma vez que tal garantia está assegurada constitucionalmente (art. 5º, inciso XII, CF/88). Dessa forma, são invioláveis o sigilo das correspondências e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses legais. A Lei nº 9.296/96, regulamentando o citado artigo, estabeleceu que a interceptação telefônica, de qualquer natureza, deverá ser para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, sempre dependendo de ordem judicial. A interceptação telefônica corresponde à interferência, por terceiro, nas conversas telefônicas de outras pessoas, sem que estas saibam, ou seja, é a escuta telefônica.

O art. 2º do diploma legal supra dispõe que a interceptação telefônica só pode ser admitida judicialmente nas hipóteses de indícios razoáveis de autoria ou participação em infração penal; quando a prova não puder ser feita por outros meios disponíveis; ou quando o fato investigado constituir infração penal punida com pena de reclusão. Portanto, não há razão para se defender que CPIs possam determinar ou requerer judicialmente, uma vez que a elas não competem a apuração de crimes e a matéria se encontra sob reserva de jurisdição.

“A CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII)”³⁵.

É importante notar ainda que há distinção entre *interceptação telefônica* e *registros telefônicos*. Estes correspondem aos dados das chamadas realizadas e

³⁵ FARIA, Cássio Juvenal, GOMES, Luiz Flávio. Poderes e limites das CPIs. **Repertório IOB: Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo**, São Paulo, n. 11/99.

recebidas, contendo data, horário, tempo de duração das chamadas, localidade etc., que ficam armazenadas nas prestadoras de telefonias. Apesar de a Lei nº 1.579/52 (lei das CPIs) e da Lei nº 9.296/96, que trata do sigilo das comunicações, não terem outorgado às comissões parlamentares de inquérito poderes para requisições dos registros das chamadas telefônicas passadas, alguns doutrinadores³⁶ e o Supremo Tribunal Federal³⁷ entendem que as CPIs têm competência para requisitar os dados dos registros telefônicos, uma vez que não estão protegidos com a cláusula de reserva de jurisdição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da redemocratização do Brasil é marcada por lutas constantes dos cidadãos brasileiros, que vêm aos poucos adquirindo importantes vitórias. A

³⁶ Luiz Flávio Gomes, *A CPI e a quebra do sigilo telefônico*, p. 40-42; Carlos Mário da Silva Velloso, *As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas*, p. 52.

³⁷ MS – 23.452-1/RJ

Carta de 1988 proporcionou a concretização de direitos fundamentais dos cidadãos, tornando a participação destes cada vez mais freqüente nos atos da Administração Pública.

Em conformidade com os direitos prestigiados aos cidadãos, a mesma Carta proporcionou-os elementos para, em nome do interesse da coletividade, realizarem o controle dos atos desenvolvidos pelo Poder Público. Estes elementos são concretizados pela atuação do Poder Legislativo que, ao lado do Poder Judiciário, ganhou novas dimensões com a Constituição de 1988.

As tarefas de investigar e de fiscalizar são ínsitas do Poder Legislativo, estando estritamente vinculadas à de legislar, razão porque dispensam qualquer previsão constitucional ou legal para serem exercidas. Contudo, o constituinte conferiu à sociedade, relativamente ao Legislativo, uma liberdade de fiscalização, que pode ser percebida claramente na outorga dos “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (CF, art. 58, §3º) às comissões parlamentares de inquérito – CPIs, quando no exame de fato determinado e por prazo certo.

A expressa previsão constitucional sobre comissões parlamentares de inquérito justifica-se porque o direito assegurado à minoria parlamentar (um terço dos membros da respectiva Casa) contraria a regra geral, segundo a qual as deliberações do Poder Legislativo são tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, conforme dispõe o art. 47, da Constituição Federal de 1988.

As CPIs são ainda reguladas pela Lei nº 1.579/52 e pelo Regimento Interno da respectiva Casa que pode, aliás, estabelecer outros poderes para o

exercício da atividade investigativa, desde que em consonância com as normas legais.

É inquestionável a importância da atividade investigatória exercida pelo Poder Legislativo, entretanto, tal função não pode ser praticada sem a observância dos limites formais e materiais, implícitos e explícitos, estabelecidos pela Constituição e pelas leis.

É nesse contexto que hoje a definição do que sejam *os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais atribuídos às CPIs* tem sido objeto de polêmica, bem como a precisão dos limites de atuação de tais comissões para que estas possam compatibilizar o exercício das prerrogativas de investigar, do Legislativo, com o respeito aos inalienáveis direitos e garantias individuais.

As CPIs contam com todos os poderes investigativos do juiz (art. 58, § 3º, CF/88), ou seja, tudo o que o juiz pode determinar no curso de uma investigação, as CPIs também podem. Entretanto, deve-se ressaltar aqueles em relação às reservas constitucionais de jurisdição. Nesse sentido, pelo menos três poderes são reservados com exclusividade aos juízes: a) decretação de prisão (excluindo-se o flagrante, que pode ser levado a cabo por qualquer pessoa – art. 5º, inc, LXI, CF/88); b) busca e apreensão domiciliar (art. 5º, inc. X, CF/88); e c) interceptação telefônica (art. 5º, inc. X, CF/88). A Constituição Federal não deferiu aos parlamentares, quando em comissões de inquérito, competência para atribuições típicas do Poder Judiciário.

Nesse mesmo sentido, foram conferidos, às CPIs, os deveres das autoridades judiciais quando em atividade investigativa, nos quais se incluem os de respeito à Constituição e às leis.

Dessa forma, a investigação parlamentar, de cunho meramente administrativo, político, e não judicial, não pode transpor os limites constitucionalmente estabelecidos para sua atuação. Deve objetivar apurar as causas, conseqüências e circunstâncias de fato determinado, sempre em consonância com os limites formais para a sua criação e funcionamento, bem como os materiais, decorrente, principalmente, do princípio da separação dos Poderes, da autonomia dos entes da Federação e dos direitos e garantias fundamentais. Ademais, apesar do texto constitucional não fazer menção, exige-se o interesse público como pressuposto para a criação de CPIs.

As conclusões decorrentes da atividade investigativa do Legislativo não têm caráter vinculante, mas se necessário são remetidas aos órgãos constitucionalmente incumbidos da responsabilização civil, penal ou administrativa. Tais conclusões constituem ainda meio para o aperfeiçoamento da legislação, para a correta aplicação da lei e para a responsabilização do administrador.

Diante de tantos poderes conferidos às CPIs, resta a indagação: por que seus resultados têm sido tão escassos e restritos? Tal questionamento encontra resposta, principalmente, no fato de que falta aos parlamentares competência técnica e jurídica para desenvolverem uma investigação de tão grande estrutura que possui a das CPIs. Essa falta de preparação prévia para a atuação das comissões

de inquérito tem gerado inúmeros problemas, em flagrante desrespeito aos direitos fundamentais e à separação dos Poderes, afrontando-se, enfim, o Estado Democrático de Direito.

Atualmente, tal instituto, de enorme importância, é desacreditado por muitos no País. O que se vê, nas atuações das CPIs, são verdadeiros espetáculos, uma vez que os parlamentares usam tal instituto para se promoverem na mídia, que divulga, em tempo real, a atividade que aqueles desenvolvem. Disso resulta, muitas vezes, uma condenação prévia dos investigados, sem haver respeito ao devido processo legal. Apesar de ser necessária a publicidade das sessões das comissões de inquérito, uma vez que a população deve tomar ciência da atividade parlamentar, é necessária a observância dos direitos à imagem, à honra, à vida privada e à privacidade daqueles que, na qualidade de investigados ou de testemunhas, colaboram para a investigação parlamentar.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Alaor. CPI e Constituição: um caso concreto. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 25, n. 100, p. 85-112, out./dez. 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de inquérito: limite de sua competência: sentido da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”: inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 335, p. 323-350, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMARGO, Laudo de. Comissões de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 151, p. 7-8, 1954.

CERQUEIRA, Marcello. **Comissões parlamentares de inquérito: pareceres ao Instituto dos Advogados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Instituto dos Advogados Brasileiros, 1999.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Apontamentos de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005

COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito: limites. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros Editores, n. 5, p. 66-74, 1994.

CONGRESSO. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

----- . Senado Federal. Regimento Interno. Brasília: Senado Federal, 1999.

FARIA, Cássio Juvenal, GOMES, Luiz Flávio. **Poderes e limites das CPIs**. Repertório IOB: Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo, São Paulo, n. 11/99.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 104.

GOMES, Luiz Flávio, A CPI e a quebra do sigilo telefônico, **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano I, n. 5, p. 40-42, 1997.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões Parlamentares de inquérito: poderes de investigação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

JÚNIOR, Cretella J. **Comentários à Constituição de 1988**, vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2ª ed, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. Comissão parlamentar de inquérito. **Estudos e pareceres de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, 1991. p. 366-381.

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

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

REVISTA TRIMESTRAL DE DIREITO PÚBLICO. Comissões Parlamentares de Inquérito – limites. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 70.

SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito: CPI: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SARAIVA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 325, n. 127, p. 43-48, jul./set. 1995.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **Comissões parlamentares de inquérito**. São Paulo: Ícone, 1999.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. V. 3. 21 ed. Ver. Atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

TUCCI, Rogério Lauria. Comissão parlamentar de inquérito: atuação, competência, caráter investigatório. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 2, n.6, p. 171-185, abr./jun. 1994

VELLOSO, Carlos Mário da Silva, As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, nº 26, p. 36-53, 1999.