



ANNA MARIZA TEIXEIRA MAIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E MONOGRAFIA JURÍDICA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

342.81057
x Comissões parlamentares de
inquérito
x Separação de poderes
x Direitos fundamentais

ANNA MARIZA TEIXEIRA MAIA
MATRÍCULA: 0103047

213238

340
Ac 129095
342.81057
M 217c
R 14056933

FORTALEZA
2006

ANNA MARIZA TEIXEIRA MAIA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor William Paiva Marques Jr.

Fortaleza-Ceará
2006

ANNA MARIZATEIXEIRA MAIA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC) adequada e aprovada para suprir exigência parcial inerente à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 21 de fevereiro de 2006.

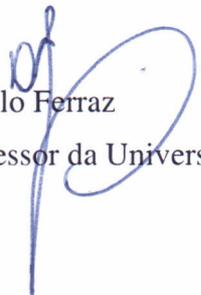
BANCA EXAMINADORA


William Paiva Marques Jr.

Professor Orientador da Universidade Federal do Ceará


Filipe Silveira Aguiar

Bacharel em Direito


Danilo Ferraz

Professor da Universidade Federal do Ceará

RESUMO

Trata-se de uma dissertação sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). São abordados aspectos como conceito e origem histórica, base legal e regras de funcionamento, aspectos procedimentais, bem como poderes e limites dessas comissões. Os aspectos mais polêmicos são abordados de forma a expor os pensamentos doutrinários conflitantes, dentre eles destacando-se a violação de sigilos e a imposição de medidas restritivas à liberdade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1) AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. CONCEITO E ORIGEM HISTÓRICA.....	08
1.1) Princípio da Separação dos Poderes.....	08
1.2) Conceito de CPI.....	10
1.3) Evolução histórica.....	12
2) BASE LEGAL E REGRAS DE FUNCIONAMENTO.....	14
2.1) Base legal.....	14
2.2) Regras de funcionamento.....	16
2.2.1) Fato determinado.....	16
2.2.2) Prazo de duração.....	18
2.2.3) <i>Quorum</i> para instalação.....	21
3) PODERES E LIMITES DAS CPIs.....	25
3.1) Poderes das CPIs.....	25
3.2) Limites das CPIs.....	27
3.2.1) Reserva de Jurisdição.....	27
3.2.2) Direito ao silêncio do investigado.....	32
3.2.3) Negócios privados.....	33
3.2.4) Decretação de prisão.....	34
3.2.5) Indisponibilidade de bens.....	35
3.2.6) Presença de advogado.....	35
3.2.7) Ampla de defesa e contraditório.....	36
4) DOS CRIMES.....	40
5) OITIVA DE TESTEMUNHAS, INDICIADOS, MINISTROS DE ESTADO E AUTORIDADES.....	42

6) ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E CONTROLE JURISDICIONAL.....	49
7) CREDIBILIDADE DAS CPIs E RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA.....	53
8) DILIGÊNCIAS DAS CPIs.....	56
9) DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	58
9.1) Inviolabilidade de domicílio e buscas e apreensões.....	58
9.2) Direito ao sigilo.....	59
9.2.1) Sigilo profissional.....	59
9.2.2) Sigilo de dados.....	60
9.2.3) Sigilo bancário	60
9.2.4) Sigilo fiscal.....	63
9.2.5) Sigilo das comunicações telefônicas e dos livros comerciais.....	63
CONCLUSÃO.....	66
BIBLIOGRAFIA.....	68

INTRODUÇÃO

A crise no cenário político do país, que se faz presente desde meados de junho de 2005, teve início com denúncias de um esquema de corrupção, dando início a investigações por parte do Ministério Público e das chamadas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Nunca o povo brasileiro se interessou tanto pelo cenário político e seus representantes. A mídia vem exaustivamente noticiando o escândalo, que envolve parlamentares e dinheiro público.

Por conta da grande repercussão gerada pelo caso, essas comissões têm sido televisionadas e acompanhadas com grande audiência, o que demonstra a vontade da população em acompanhar e discutir as investigações e a forma como se processam.

Dessa forma, para que haja uma cobrança pública eficaz em relação a essas investigações, bem como a suas conseqüências, fez-se mister a compreensão desses inquéritos parlamentares, entendendo seu conceito e funcionamento à luz da Constituição, para que se compreenda seu relevante papel na história de um país que se constitui sob um Estado Democrático de Direito.

Assim, para alcançar seu objetivo, o trabalho trará um estudo aprofundado sobre as CPIs, sendo analisadas questões como: forma de organização, funcionamento, fundamentos constitucionais, poderes investigatórios, limites à atuação, dentre outros.

1 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. CONCEITO E ORIGEM HISTÓRICA

1.1 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES:

Nos termos do art. 2º-da Carta Política de 1.988 são poderes da União, harmônicos e independentes entre si, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, além do Ministério Público. Essas três funções já haviam sido estudadas por Aristóteles, mas coube a Montesquieu, em sua obra “*O espírito das leis*”, demonstrar que tal divisão possibilitaria o controle do poder que se encontra nas mãos do Estado. A grande colaboração de Montesquieu foi no sentido de criar um sistema de freios e contrapesos, em que um controla o outro e em que cada órgão exerce as suas competências. Na atualidade não se pode admitir a divisão rígida, uma vez que os órgãos são obrigados a realizar atividades atípicas.

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de *lealdade constitucional*. Esta se constitui em duas vertentes: (1ª-) os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis; (2ª-) os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar à prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira.

Não existirá um Estado Democrático de Direito, sem que haja poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos esses temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura.

O legislador constituinte, no intuito de preservar este mecanismo recíproco de controle e a perpetuidade do Estado Democrático, previu para o bom exercício das funções

estatais, pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e a Instituição do Ministério Público, diversas prerrogativas, imunidades e garantias a seus agentes políticos.

Em conclusão, o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha de idéia da Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a função de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (*checks and balances*).

A divisão dos poderes não gera absoluta divisão das funções, mas sim, distribuição de três funções estatais precípuas. Pode ser: (a) Típica: função para o qual o poder foi criado ou (b) Atípica: função estranha àquela para o qual o poder foi criado. Exs.: Executivo legislando (arts. 62 e 68 da CF/88). Legislativo julgando (art. 52, I e II da CF/88). Judiciário administrando (art. 96, I da CF/88).

De forma esquemática, temos que:

Poderes	Funções Típicas	Funções Atípicas
Legislativo	Função normativa (legislativa)	- Função jurisdicional: Senado processa e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (art. 52, I da CF/88) ou os Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da

		<p>República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade (art. 52, inciso II da CF/88);</p> <p>- Função administrativa: quando da organização de seus serviços internos-organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços (arts. 51, IV e 52, XIII, ambos da CF/88)</p>
Executivo	Função Administrativa	- Função Legislativa: quando produz, por exemplo, normas gerais e abstratas através de seu poder regulamentar (art. 84, IV da CF/88), ou, ainda, quando edita medidas provisórias (art. 62 da CF/88) ou leis delegadas (art. 68 da CF/88).
Judiciário	Função jurisdicional	<p>- Função Legislativa: quando pratica atos no exercício de função normativa, como na elaboração dos regimentos internos dos Tribunais (art. 96, I "a" da CF/88);</p> <p>- Função administrativa: quando da organização de seus serviços (art. 96, inciso I "a", "b", "c" e inciso II, "a", "b", da CF/88).</p>

1.2 CONCEITO DE CPI:

A chamada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um órgão criado para fatos de interesse do povo. Trata-se de uma comissão realizada por integrantes do Poder Legislativo

para a apuração de fato determinado, atuando por prazo certo, em assuntos de relevância para a coletividade.

Dessa forma, o Poder Legislativo não esgota sua função na elaboração de normas jurídicas. Compete-lhe também fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. A CPI é um instrumento para levar a termo essa incumbência.

A Constituição de 1988 estabeleceu a criação de comissões temporárias e permanentes. É na categoria das comissões temporárias que se enquadram as Comissões Parlamentares de Inquérito, dado o caráter de temporalidade curta prevista legalmente, requisito esse que impede a demasiada demora da investigação, vindo a expor, por tempo indeterminado, indivíduos e instituições.

Celso Ribeiro Bastos assim define essas comissões:

É um órgão colegiado constituído por um grupo de parlamentares, que pode ser instituído pela Câmara dos Deputados, pelo Senado, por ambas as casas citadas, além das assembleias dos Estados, do Distrito federal e pelos Municípios, mediante número indicado de seus membros, com funções especiais ou incumbida de tratar de determinado assunto situado na área de sua competência específica, em prazo certo e com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais¹.

Há discussões em torno da terminologia empregada. Para Hely Lopes Meirelles², a expressão “Comissão Parlamentar de Inquérito” seria imprópria para designar CPI, pois, no Brasil, não existe Parlamento, mas, sim, Congresso Nacional. Há ainda autores que usam expressões diferentes para designá-la: Comissões Especiais de Investigação legislativa, Comissão Especial de Inquérito, Comissões Especiais de Investigação Legislativa, Comissões Legislativas de Inquérito, Comissões Especiais de Inquérito.

Apesar das várias designações admitidas, na cultura brasileira os membros do Poder legislativo são chamados de parlamentares e, portanto, já está sedimentada a expressão “Comissão Parlamentar de Inquérito”.

¹ Apud Jander Maurício Brum, *CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) Federal-Estadual-Municipal. Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro: Aide, 1ªed., 2002, p.14.

² *Ibidem*, p.12

A Constituição da República atual, promulgada em 1988, utiliza essa última expressão (art.58, §3º), assim como os regimentos internos do Senado e da Câmara dos Deputados, conforme os arts.145 e 35³, respectivamente.

1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA:

A doutrina é unânime em afirmar que se trata de um instituto de origem britânica. A primeira Comissão teria sido instituída em 1689 para investigar fatos de interesse do parlamento inglês. A chamada “*Select Committee*” teria sido criada para investigar a conduta de um militar inglês na guerra contra os irlandeses.

No Brasil, não se tem notícia dessas comissões à época do Império. Seja porque a Constituição de 1824 era omissa a respeito, ou por conta do regime de governo vigente, que não permitia qualquer controle do Executivo pelo Legislativo.

A Constituição de 1891 também não previa as Comissões Parlamentares de Inquérito. Somente com o advento da Constituição de 1934, houve previsão expressa das comissões de inquérito. No entanto, só foi conferido o direito de criá-la à Câmara dos Deputados, excluindo o Senado de tal possibilidade.

Durante o período de vigência da Constituição de 1934, apenas três comissões foram criadas, mas não chegaram a finalizar seus trabalhos, em virtude do golpe ditatorial de 1937.

A carta de 1937, de cunho ditatorial, nada dispunha sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Com o advento da Constituição democrática de 1946, houve a previsão dessas comissões, com a inclusão do Senado federal.

³ Regimento Interno do Senado Federal. Art.145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art.35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste regimento.

Estando essa Constituição vigente, houve a regulamentação das comissões parlamentares pela Lei n.1579, de 18.3.1952, que veio a ser recepcionada pelas constituições a seguir promulgadas.

Na Constituição de 1967, as CPIs foram previstas em seu art.39. A Emenda Constitucional n.1, de 1969, repetiu, em seu art.39, a Constituição de 1967.

Por fim, a Constituição vigente de 1988 dispõe em seu art.58, parágrafo 3º:

As Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

2 BASE LEGAL E REGRAS DE FUNCIONAMENTO

2.1 BASE LEGAL

A atuação e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito estão limitados pelos dispositivos constitucionais, bem como pelas normas de lei especial e daquelas constantes dos regimentos internos das Casas Legislativas.

A Constituição da República Federativa do Brasil é a base legal da CPI no âmbito Federal, ficando os aspectos procedimentais a cargo do Regimento Interno do Senado Federal, do Regimento Interno da Câmara, da Lei nº1579/52 e, subsidiariamente, da legislação processual. Como o sistema Legislativo é bicameral, a CPI poderá ser instalada pela Câmara dos Deputados, pelo Senado ou pelo Congresso Nacional, formado pela reunião das duas Casas.

A Lei nº 1.579, de 18.03.52, vem regular as atividades das CPIs, tendo aplicação as diretrizes que não colidirem com o ordenamento atual.

Apesar da recepção dessa Lei ordinária, há em seu texto pontos polêmicos. O primeiro deles refere-se à sua aplicação ou não às CPIs dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios, já que esses entes da federação possuem autonomia legislativa. Alguns defendem sua utilização nas esferas estaduais e municipais. Outros afirmam que sua aplicação invadiria área reservada aos estados e municípios. Há ainda quem advogue no sentido de que, inexistindo competência legislativa do Estado-membro, do Distrito Federal ou do município, cabe a aplicação, nas CPIs, das regras atinentes à lei nº1.579/52.

Os regimentos das Casas Legislativas divergem quanto a alguns pontos. Um exemplo é a fixação do prazo das CPIs para finalização de seus trabalhos. Na Câmara, o prazo, previamente fixado, é de 120(cento e vinte) dias, prorrogáveis por até a metade (§3º do art.35 do Regimento). O regimento do Senado não fixa prazo máximo. Determina apenas, no §3º do art.145, que o requerimento de criação da CPI proporá o prazo de duração, que poderá ser prorrogado por deliberação de um terço da mesma Casa.

Nos estados-membros, por terem autonomia legislativa, as CPIs estão previstas nas respectivas constituições. Estas podem estabelecer, tal qual a Constituição Federal, as diretrizes das Comissões Parlamentares de Inquérito. Os procedimentos ficam a cargo dos Regimentos Internos das Assembléias Legislativas e, no caso do Distrito Federal, da Câmara Legislativa.

Já na esfera municipal, a previsão para a criação dessas comissões é feita pelas Leis Orgânicas dos Municípios.

Além dos Regimentos Internos, serão aplicadas às regras procedimentais, subsidiariamente, outras regras de Direito, como o processual civil e o processual penal.

Há discussão sobre a aplicabilidade ou não da Lei nº1579/52 às CPIs estaduais, distrital(DF) e municipais.

A Lei nº1579/52 veio regular, na vigência da constituição de 1946, a abertura e conclusão dos inquéritos parlamentares. Sua aplicação no âmbito dos estados, do distrito federal e dos municípios, no entanto, não é pacífica.

Uma corrente afirma que ela se aplica na esfera municipal, pois se trata de lei nacional e não apenas federal. Consoante vaticina o *princípio da territorialidade*, as *leis nacionais*, são aquelas que valem no âmbito de todos os entes políticos (União, Estados, Municípios e DF, como ocorre com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, qual seja, Lei N°. 8.666/93) e as *leis federais*, são aquelas que só valem no âmbito da União (como é o caso do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, qual seja, Lei N°. 8.112/90). As leis estaduais, distritais e municipais só valem no interior dos respectivos territórios.

Outra corrente, em sentido contrário, afirma que a aplicação dessa lei aos estados e municípios invadiria área reservada com exclusividade a esses entes da federação, devendo a autonomia das Casas Legislativas ser respeitada.

Há ainda uma terceira opinião que afirma ter a Lei nº1579/52 plena aplicação em todas as CPIs, de qualquer nível, desde que inexista atribuição legislativa sobre o assunto,

para o legislador estadual, distrital ou municipal. Um exemplo seria no caso dos crimes contra o funcionamento das CPIs, em que essa lei teria aplicação em qualquer CPI, pois só a União tem competência pra legislar sobre o tema.

Tal qual a CR/88, a Lei nº1579/52 não fala que seu campo de atuação é unicamente na esfera federal. A Constituição Federal refere-se às CPIs federais, mas é regra padrão a ser seguida nas Comissões dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa mesma interpretação pode ser aplicada àquela lei.

No entanto, não devemos olvidar entendimento atual do Supremo Tribunal Federal pela aplicação da Lei Complementar N.º.: 105/2.001 às CPIs estaduais com o escopo de determinar a quebra de sigilo de dados bancários, mesmo na omissão do referido diploma legal, senão vejamos:

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. QUEBRA DE SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS DETERMINADA POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECUSA DE SEU CUMPRIMENTO PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. LEI COMPLEMENTAR 105/2001. Potencial conflito federativo (cf. ACO 730-QO). Federação. Inteligência. Observância obrigatória, pelos estados-membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na Constituição federal de 1988. Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de checks-and-counterchecks adotado pela Constituição federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes. Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição. Mandado de segurança conhecido e parcialmente provido.”
(ACO 730 / RJ, Relator: Min. Joaquim Barbosa, julgamento: 22/09/2.004).

Certamente, caso se adote a mesma linha de hermenêutica do nosso Pretório Excelso nesse *leading case*, entender-se-ia pela aplicação da Lei N.º.: 1.579/52 às CPIs Estaduais, não encontramos óbices para tal intento.

2.2 REGRAS DE FUNCIONAMENTO

2.2.1 FATO DETERMINADO

De acordo com a Constituição da República (art.58, §3º), as Comissões Parlamentares de Inquérito têm de respeitar os seguintes pressupostos, para que tenham

legitimidade: haja requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa legislativa; seja constituída por prazo certo; a representação proporcional dos partidos deve ser respeitada na escolha dos membros; a apuração deve se limitar ao fato determinado objeto da resolução que deu origem à sua instalação; que o fato determinado esteja em consonância com a competência legislativa da referida Casa.

Primeiramente, faz-se necessário o exame do significado da expressão “fato determinado”.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no §1º do art.35, estabelece: “Considera-se fato determinado o 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”.

Assim, fato determinado seria um acontecimento definido como de interesse da Administração Pública. Sendo a Comissão o meio através do qual o Poder Legislativo investiga e controla politicamente os atos da Administração, é de extrema importância que o fato objeto da investigação seja definido previamente, para que se alcancem bons resultados. A delimitação do fato a ser investigado impede a ineficácia das investigações por falta de objetividade. Isso não impede que, se surgirem novas acusações, elas sejam devidamente investigadas.

Fatos genéricos, abstratos, vagos e imprecisos não podem ser objeto de investigação parlamentar.

Assim sendo:

Deve-se levar em conta que o fato a ser investigado, além de determinado, deve repercutir no interesse público. Apesar de o texto constitucional não se referir explicitamente a esse aspecto, deve-se considerá-lo implícito no comando normativo. Não teria sentido a criação de CPI para investigar a vida privada dos cidadãos ou de empresas particulares. É necessário que o assunto envolva o interesse coletivo, pois este é que justifica a sua constituição.⁴

⁴ CALHAU DE RESENDE, Antônio José. As Comissões Parlamentares de Inquérito e o controle da Administração Pública. Poderes e limitações em face do Ordenamento Jurídico. Disponível em: <<http://almg.gov.br/bancoconhecimento/técnico/CpiAdm.pdf>> Acesso em: 03 jan.2006

Esse fato a ser investigado também deve fazer parte das atribuições da Casa legislativa que requereu a criação da Comissão.

Segundo Uadi Lammêgo Bulos, citado por Ovídio Rocha Barros Sandoval⁵: “admitir fatos que possuem características próprias, tornando-os objeto de comissões de inquérito, é fraudar a Constituição”.

2.2.2 PRAZO DE DURAÇÃO

A Constituição Federal afirma que as Comissões Parlamentares devem ter prazo certo de duração, mas não estipula um número determinado de tempo.

O Regimento Interno do Senado diz no §1º do art.145 que “o requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas”.

No art.152 diz que o prazo da Comissão poderá ser prorrogado, quando houver o requerimento de um terço dos membros do Senado.

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece, em seu art.35 §3º, que o prazo será de 120(cento e vinte) dias, prorrogável por até a metade.

Vê-se, dessa forma, que as Casas Legislativas têm certa autonomia para legislar acerca de CPI.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê ainda que, simultaneamente, só poderá funcionar na Casa um número inferior a cinco CPIs, caso em que a criação de uma nova Comissão se dará mediante projeto de resolução com *quorum* de um terço dos membros da Casa legislativa.

Sobre a aplicação da Lei nº1579/52, surgem duas questões. A primeira diz respeito a sua aplicação nas CPIs dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.A segunda é que o

⁵ Apud, Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*,Campinas/SP:Millenium Editora.ed.2001,p.38

art.5º dessa Lei determina que os trabalhos da CPI devem terminar na seção legislativa em que tiver sido criada, salvo deliberação da Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

Em relação à primeira questão, já foi dito que há três opiniões. Uma que defende a aplicação dessa Lei nas esferas estadual, distrital (DF) e municipal. Outra que é contrária, afirmando sua aplicação apenas no âmbito federal. Por fim, a última afirma que essa Lei só deve ser aplicada naquelas três esferas quando os respectivos entes não tiverem competência legislativa para o assunto. Do contrário, isso não poderá ocorrer por invadir competência legislativa alheia, já que se trata de uma Lei federal, e para o funcionamento das CPIs estaduais, municipal e distrital vigora competência exclusiva para legislar.

Na segunda questão, discute-se a respeito do tempo de duração de uma CPI. Para alguns, o §2º do art.5º da lei nº1579/52 vai de encontro à Constituição vigente, pois esta fala em prazo certo, um período de tempo determinado. Já a citada Lei estabelece a ocorrência de um fato, o término da sessão legislativa, para finalização dos trabalhos.

Cabe ressaltar os seguintes conceitos: *Sessão legislativa* é o lapso temporal que se realiza, anualmente, dentro da legislatura. *Legislatura* é o período pelo qual foram eleitos os mandatários, que, atualmente, é de quatro anos.

A esse respeito, Alexandre de Moraes afirma que, de acordo com a lei 1579/52, “a locução prazo certo, prevista no §3º do art.58 da Constituição, conforme jurisprudência do STF, não impede prorrogações dentro da legislatura”⁶. Porém, o termo final de uma CPI deve ser sempre o término da legislatura. Essa regra serve para as CPIs realizadas em todas as esferas. Neste sentido, colhemos o seguinte julgado do Pretório Excelso:

CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: FATO DETERMINADO E PRAZO CERTO. C.F., ARTIGO 58, § 3º. LEI 1.579/52. ADVOGADO. TESTEMUNHA. OBRIGAÇÃO DE ATENDER À CONVOCAÇÃO DA CPI PARA DEPOR COMO TESTEMUNHA. C.F., ARTIGO 133; CPP, ART. 207; CPP, ART. 406; CÓD. PENAL, ART. 154; LEI 4.215, DE 1963, ARTIGOS 87 E 89. I. - A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. C.F., art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. II. - Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº 71.193-SP, decidiu que a locução "prazo certo", inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da

⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. Atlas, 2005. p. 380

legislatura, nos termos da Lei 1.579/52. III. - A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Cód. Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu "status" profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade. IV. - H.C. indeferido." (HC 71231 / RJ, Relator: Min. Carlos Velloso, julgamento: 05/05/1.994).

Afirma Francisco Rodrigues da Silva que:

Se, durante o prazo estabelecido pelo Plenário da Casa Legislativa que a criou, a comissão não concluir os trabalhos para os quais foi incumbida, estará extinta, **pleno jure**, salvo se, dentro do prazo originário de funcionamento desta, seja requerido ao Plenário da Casa ou ao Congresso-quando instalada em conjunto-para ser apreciado pedido de prorrogação, nunca superior ao prazo constitucional, admitindo-se quantas renovações se façam necessárias para apuração dos fatos determinados, conexos ou continentes com eles, respeitado, sempre e sempre o interstício da legislatura em vigência ⁷.

Nos Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os prazos são claramente fixados. No entanto, um problema surge quando a legislação é omissa a respeito do prazo de duração da CPI.

A melhor solução encontrada pela doutrina é, no caso de omissão da lei, fixar um prazo no requerimento que solicitar a instalação da CPI.

Quanto à prorrogação de prazos das CPIs, o STF já decidiu pela sua possibilidade.

O Regimento Interno do Senado, no art.145, §1º, reza que o requerimento de criação da CPI fixará seu prazo de duração. E, no art.152, diz que o prazo poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço de seus membros.

Já no Regimento Interno da Câmara, o prazo fixado é de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável por até metade (art.35, §4º). Referido dispositivo já foi objeto de controle concentrado de constitucionalidade, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que foi o mesmo declarado constitucional pelo STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 35, § 4º DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. RESTRIÇÃO:

⁷ RODRIGUES DA SILVA, F. *CPIs Federais Estaduais Municipais Poderes e Limitações*. Recife:Edições Bagaço, 2000.p.136

IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUI-LA ENQUANTO ESTIVER FUNCIONANDO PELO MENOS CINCO DELAS, SALVO PROJETO DE RESOLUÇÃO APROVADO POR UM TERÇO DE SEUS MEMBROS. ANTINOMIA ENTRE O ART. 51, III, IV E O PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E "PERICULUM IN MORA". LIMINAR INDEFERIDA. 1. Não há nenhuma antinomia entre os artigos 51, III e IV da Constituição Federal - que autorizam a elaboração dos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional e dispõem sobre a sua organização, funcionamento e poder de polícia -, com o preceito do § 3º do artigo 58 da Carta Política. Ao contrário, as disposições se complementam, de forma harmônica e racional. 2. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: norma que estabelece o seu gerenciamento e disciplina as regras de conduta. Art. 35, § 4º do RICD: preceito que objetiva tornar compatível, factível e viável o cumprimento do dispositivo constitucional autorizador da formação das CPIs e torna exequível esse extraordinário instrumento da atividade parlamentar. 3. Ausência de plausibilidade jurídica e "periculum in mora". Medida liminar indeferida." (ADI-MC 1635 / DF, Relator: Min. Maurício Corrêa, julgamento: 25/09/1.997).

A lei Federal nº 1579/52 fala em prorrogação de prazo dentro da legislatura. No entanto, essa lei não poderia ser aplicada às CPIs estaduais, distrital e municipais, no caso de omissão das respectivas legislações, por conta da autonomia do legislador nesses entes.

De qualquer maneira, no caso de previsão expressa ou no de omissão, as prorrogações limitam-se à legislatura em que tiver sido criada a CPI, conforme anteriormente explicitado pelo entendimento do STF.

2.2.3 QUORUM PARA INSTALAÇÃO

O *quorum* para a criação de CPI, ou seja, o número de pessoas que devem estar presentes para que ela funcione, é determinado pela Constituição Federal. Segundo o dispositivo constitucional, as CPIs serão criadas nas Casas Legislativas através de requerimento de um terço de seus membros. Ou seja, se a Câmara dos Deputados quiser investigar denúncias de irregularidades é necessário que, pelo menos, um terço dos deputados federais assine o requerimento para instalação. Se a intenção de investigar for do Senado Federal, o requerimento deverá ser subscrito por um terço dos senadores. E, por fim, se for uma CPI mista (CPMI) o requerimento deverá ser subscrito por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, juntamente com um terço dos membros do Senado, ou seja, dos parlamentares integrantes do Congresso Nacional.

Enquanto não for formalmente instalada a CPI, os parlamentares poderão retirar seu apoio. Se o número restante de assinaturas não for suficiente, a Comissão não poderá ser instalada.

O parágrafo único do art.1º da Lei nº 1579/52 vaticina que a CPI, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara ou do Senado, dependerá de aprovação do Plenário.

A intenção legislativa, nesse caso, seria resguardar a vontade de minorias, impedindo que grupos majoritários dificultem a investigação de irregularidades. Daí a opção de aprovação pelo Plenário, caso não se consiga a adesão de um terço dos parlamentares para a criação da CPI.

Assim, o direito das minorias parlamentares é assegurado pela participação proporcional à sua representação partidária, como também pela possibilidade de serem ouvidas sobre as diligências propostas ou de as requererem.

Dessa forma, conforme preleciona José Maria Martínez:

O princípio que foi valorizado pelo constituinte originário na constituição das comissões parlamentares de inquérito foi o de assegurar às minorias o direito de fiscalizar, e compor, com a maioria, a Administração Pública em seus diversos segmentos, ante o pluralismo político insculpido entre os princípios fundamentais que conformam a nossa República e o seu Estado Democrático de Direito (CF: art. 1º, caput, e seu inciso V).⁸

Uma questão que deve ser levantada é da possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerem um *quorum* mínimo diferente daquele de um terço estipulado pela Constituição Federal.

A Constituição do Estado do Ceará, por exemplo, fala na criação de CPIs, pela Assembléia Legislativa, quando for requerida pela quarta parte de seus membros.

Há na doutrina quem ache o dispositivo inconstitucional e há quem aceite a autonomia legislativa de estados e municípios, que poderão fixar um *quorum*,

⁸ S. MARTÍNEZ, José Maria. Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em: <http://www.geocities.com/Athens/Parthenon/3313/artigo_58.html>. Acesso em: 23 dez.2005

independentemente do que determina a Constituição Federal, já que esta alcançaria apenas o âmbito federal.

Jander Maurício Brum advoga no sentido de que o *quorum* mínimo de qualquer CPI não deve ser inferior ao previsto na Constituição Federal. Preleciona referido autor que o direito da minoria deve ser respeitado, mas “uma minoria significativa, que realmente atue no interesse da Administração”⁹. Dessa forma, a credibilidade da instituição seria protegida, evitando-se sua banalização e a investigação de fatos não tão relevantes para a coletividade.

No caso de omissão do ordenamento de um estado ou município sobre o quorum para instalação da CPI, diz aquele autor que se deve aplicar o terço da Constituição da República.

No caso de não aceitação do requerimento para a criação da CPI, diz o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (§2º do art.35) que caberá recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões.

A Constituição Federal não determina uma composição numérica, um número mínimo de membros na composição de uma CPI. Existe a previsão de um terço para requerimento da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas não há previsão da quantidade de membros que devem compor esse tipo de Comissão.

A Carta Política de 1.988 estabelece apenas que deve ocorrer, tanto quanto possível, a proporcional representação partidária na formação das mesas e das Comissões.

O Regimento Interno do Senado prevê, no §1º do art.45, que o requerimento de criação de uma CPI determinará o número de membros.

O Regimento Interno da Câmara preceitua, no §5º do art.35, que a Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

⁹ MAURÍCIO BRUM, J. *CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) Federal-Estadual-Municipal. Doutrina e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 2002, p.60

No caso de omissão de regra sobre o assunto, o problema poderia ser resolvido, segundo Maurício Jader Brum¹⁰, pelo terço constitucional mínimo para tal deliberação.

O §1º do art.58 da Carta Magna de 1988 garante que é assegurada, “tanto quanto possível”, a representação proporcional de partidos ou blocos parlamentares na constituição das Mesas e das comissões.

Essa norma tem o intuito de assegurar aos partidos minoritários o exercício do direito de participação colegiada nas comissões parlamentares. O Estado Democrático e a República, que tem no pluralismo político um de seus princípios fundamentais, devem garantir às minorias parlamentares o direito de fiscalizar e investigar a Administração Pública.

Assim, todos os partidos, sem exceção, deverão fazer parte, de acordo com o número de seus componentes, das Comissões. Essa regra impositiva da Constituição deve ser seguida nas CPIs dos demais entes da Federação.

¹⁰ *Ibidem*

3 PODERES E LIMITES DAS CPIs

3.1 PODERES DAS CPIs

O §3º do art.58 da CR/88 afirma que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas.

Já a Lei nº1579/52 vaticina em seu art.2º:

No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministro 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 sua presença.

Apesar de todos esses poderes, as CPIs são órgãos submetidos ao princípio da colegialidade em suas deliberações. Esse princípio afirma que, nos órgãos coletivos, deve prevalecer a vontade da maioria, tornando claro que, no caso dessas comissões, a função de investigar não é do parlamentar, individualmente considerado, mas de toda a Comissão de Inquérito, instrumento constitucional que é para investigar irregularidades.

O poder de investigação da CPI é delimitado pelo poder de atuação da Casa Legislativa à qual pertence, não podendo ter maiores poderes do que os da Casa criadora, não sendo, portanto, ilimitado, encontrando no âmbito da Constituição a sua limitação, do mesmo modo que sua Casa criadora encontra no âmbito constitucional o limite de sua atuação.

As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem-se numa atividade congressual com escopo específico de colher elementos e indícios informativos que tenham pertinência com o fato determinado que ensejou sua criação e instalação. Buscam levar ao conhecimento da Casa Legislativa que as criou os elementos colhidos nas investigações e diligências realizadas, pois não há juízo de caráter criminal, civil ou administrativo, nem nenhum efeito de sentença condenatória produz para as pessoas investigadas, sendo meramente informativas e investigativas, preparatórias da atuação do Ministério Público.

O primeiro problema que surge daquele artigo da Constituição é a expressão “poderes próprios das autoridades judiciais”. Sabe-se que, via de regra, a função de investigar não é dos juízes, mas sim das polícias Civil e Federal e do Ministério Público, embora na última hipótese existam cizânias doutrinárias e jurisprudenciais.

O sentido dessa expressão seria atribuir o caráter de imperatividade às determinações das Comissões Parlamentares. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, meios coercitivos devem ser acionados.

Portanto, as Comissões Parlamentares de Inquérito terão, via de regra, os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante o processo penal, inclusive com a possibilidade de restringir direitos resguardados constitucionalmente. No entanto, deverão exercer esse poder nos limites impostos ao Poder Judiciário, devendo respeitar os direitos fundamentais, publicar e fundamentar seus atos, bem como resguardar informações confidenciais.

Na verdade, o texto constitucional quis equiparar os poderes outorgados aos juízes àqueles conferidos às CPIs. Ao juiz, tal qual aos membros de uma Comissão, compete ouvir testemunhas e indiciados, realizar diligências, colher as provas que entender pertinentes, etc.

Alexandre de Moraes afirma:

Uma vez que, conforme já analisado, inexistente como regra no ordenamento jurídico brasileiro o juiz investigador deve ser utilizado como paradigma para os poderes das CPIs, aqueles que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, relacionados à dilação probatória, em busca da verdade material, nos termos proclamados pela Lei Fundamental alemã, que em seu art.44, item 2, ao se referir às comissões de inquérito, estabelece que as disposições relacionadas ao processo penal terão aplicação por analogia à apuração de provas¹¹.

Tanto o Regimento Interno do Senado e o da Câmara atribuem poderes de investigação às CPIs próprios das autoridades judiciais, elencando-os nos arts.148 e 36, respectivamente.

¹¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. Atlas, 2005.p.382

Os poderes das CPIs, embora amplos, não são ilimitados, devendo seus membros atuarem nos limites impostos pela Constituição.

Segundo o ensinamento de Leon Duguit:

Como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso; não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciais, nem a matérias cujo estudo e solução incumbem aos poderes regionais ou municipais.¹²

Da mesma forma que as decisões judiciais, as deliberações das CPIs devem ser fundamentadas. O princípio da motivação é essencial ao Estado Democrático de Direito, cujos poderes sujeitam-se às leis. Qualquer intromissão na esfera jurídica das pessoas deve ser justificada e fundamentada.

O Supremo Tribunal Federal¹³ pacificou o entendimento de que as CPIs têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e, portanto, também estariam sujeitas aos deveres e obrigações a que se sujeitam os juízes e, assim, por força do art. 93, IX da Constituição Federal, suas decisões devem ser fundamentadas.

3.2 LIMITES DAS CPIs

3.2.1-RESERVA DE JURISDIÇÃO

Essas Comissões, embora sejam órgãos de investigação, não realizam julgamentos. Quando apuram ato ilícito, este deve ser encaminhado ao Ministério Público para a

¹² BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/revista.asp>> Acesso em: 03 jan.2006

¹³ Neste sentido observemos o seguinte julgado do Pretório Excelso: "MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DE ROUBO DE CARGAS. QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO, TELEFÔNICO E FISCAL. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. PRESENÇA DA PROBABLE CAUSE. DENEGAÇÃO DA ORDEM. 1. Se os atos judiciais são nulos quando destituídos de fundamentação (CF, artigo 93, IX), nulos também são os das CPIs, a quem o § 3º do artigo 58 da Constituição confere "os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias". Precedentes. 2. O Tribunal já firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poder investigatório, ficando assentado que devem elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo. 3. Depoimento do impetrante e acareação com testemunha que o acusara de receptor. Coincidência com declarações de outra testemunha. Relatório da Polícia Federal. Causa provável ensejadora da quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico. Segurança denegada." (MS 24.217/DF, Relator: Min. Maurício Corrêa, julgamento: 28/08/2.002).

responsabilização civil ou criminal dos infratores (art.58, §3º da CR/88). Dessa forma, não poderão praticar atos reservados aos magistrados.

A separação dos poderes é uma das bases em que se assenta o Estado Democrático de Direito. A função jurisdicional é própria e exclusiva do Poder Judiciário e não pode ser compartilhada por este. Assim se posiciona Jorge Hélio:

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.¹⁴

Assim, a Constituição Brasileira confere funções típicas e atípicas a cada um dos Poderes. O Poder Executivo administra, o Judiciário processa e julga e o legislativo legisla, controla e fiscaliza, conforme explicitado no quadro sinótico exposto no início deste trabalho.

Um dos princípios consagrados pela Constituição é o da reserva da jurisdição, que é um instrumento de proteção contra arbitrariedades do Poder Público.

Canotilho, citado por Ovídio Rocha Barros Sandoval¹⁵, afirma que “essa reserva de jurisdição atua como limite de atos legislativos e de decisões administrativas, tornando-os inconstitucionais quando tenham um conteúdo materialmente jurisdicional”.

Assim sendo, quando a Constituição fala em “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, confere às CPIs deliberar com eficácia de imperatividade, e não, de auto-executoriedade própria das decisões judiciais.

Não sendo lícito à CPI invadir a esfera do Poder Judiciário, não poderá, por exemplo: a) decretar qualquer tipo de prisão, salvo em flagrante delito; b) determinar medidas cautelares, no caso, indisponibilidade de bens, arrestos, seqüestros, hipotecas judiciárias, proibição de ausentar-se da comarca ou do país; c) proibir ou restringir a assistência jurídica aos investigados; d) ingressar em domicílio, durante o dia, para realização de busca e apreensão, só podendo isso ocorrer através de determinação judicial; e) violar sigilo de

¹⁴ HÉLIO, Jorge. **A instalação das CPIs no Brasil**. Fortaleza, 2005. Disponível em: <<http://www.noolhar.com/colunas/olharjuridico/479563.html>>

¹⁵ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p. 42

correspondência e interceptação telefônica, pois, de acordo com a Constituição, tais atos só são possíveis por ordem judicial.

Acerca da cláusula de reserva de jurisdição, colacionamos o seguinte *decisum* do STF:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, §3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - 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"). Precedentes. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República. O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. - O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA

AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes.

LIMITAÇÕES AOS PODERES INVESTIGATÓRIOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. - A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. A

QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações

de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. - O caráter privilegiado das relações Advogado-cliente: a questão do sigilo profissional do Advogado, enquanto depositário de informações confidenciais resultantes de suas relações com o cliente. **MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM CONSTANTE DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.** Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça - demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos - considerada a remissão a eles feita - passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos. **A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS.** - A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, ex propria auctoritate, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos -, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável - com todas as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade. **POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe

a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado.” (MS No.: 23.452/RJ, Relator: Min. Celso de Mello, julgamento: 16/09/1.999).

3.2.2 DIREITO AO SILÊNCIO DO INVESTIGADO

Ao investigado de uma CPI é assegurado o direito ao silêncio, previsto constitucionalmente (art.5º, LXIII, da CR/88).

A testemunha, regulamente intimada, está obrigada a depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito, entretanto, não está desamparada de seus direitos fundamentais.

O intimado deve comparecer e responder às perguntas relacionadas ao fato determinado, no entanto poderá calar-se quando o assunto das perguntas fuja à matéria investigada, quando atinja sua privacidade, ou ainda quando possa, respondendo-as, se auto-incriminar.

Jander Maurício Brum vai além e afirma que o investigado não está nem mesmo obrigado a comparecer às reuniões das CPIs. Diz o autor que, se ao investigado é garantido o direito a ficar calado, ilógico seria exigir-lhe o comparecimento diante de uma CPI, já que “a ausência representa, em última análise, o direito de silenciar-se”.¹⁶

O Supremo Tribunal Federal entende existir o direito público subjetivo da testemunha ao silêncio para não se auto-incriminar: “Não configura o crime de falso testemunho quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la”. Ademais, o mesmo Sodalício pacificou a posição jurisprudencial pela concessão de Habeas Corpus Preventivo com o escopo de assegurar o direito ao silêncio do depoente em sede de CPI:

¹⁶ MAURÍCIO BRUM, J. *CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) Federal-Estadual-Municipal. Doutrina e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 2002, p. 77

Habeas corpus. 2. Pretendida exclusão dos pacientes, desde logo, do inquérito, e que não sejam presos, nem processados, em decorrência dos fatos investigados por Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI. 3. Não é cabível, sem exame de fatos concretos, reconhecer que esteja a CPI impedida de investigar os pacientes. Além disso, não há indicação de ato concreto e específico, por parte do órgão tido por coator, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilegal, ou ameaça à liberdade de ir e vir dos pacientes, o que não se há de ter como caracterizado pela só circunstância de convocação para depor na CPI. 4. Habeas corpus preventivo deferido, parcialmente, tão-só, para que seja resguardado aos acusados o direito ao silêncio, por ocasião de seus depoimentos, de referência a fatos que possam constituir elemento de sua incriminação.” (HC 80584 / PA, Relator: Min. Néri da Silveira, julgamento: 08/03/2.001).

Ovídio Rocha Barros Sandoval cita advertência feita por Alcino Pinto Falcão:

Às vezes, as comissões de inquérito, desvairadas pelo ódio político e quando presididas por deputados sem lastro jurídico, pretendem transformar os indiciados em testemunhas, para extrair-lhes declarações de própria incriminação.¹⁷

3.2.3 NEGÓCIOS PRIVADOS

Outro limite às CPIs é a impossibilidade de investigar negócios privados não relacionados a um propósito legislativo. O objeto de investigação deve ser sempre um assunto de caráter público, de relevante interesse para o povo.

Segundo o ensinamento de Gomes Canotilho:

As comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares não devendo estes inquéritos transformar-se em processos penais apócrifos sem a observância dos princípios constitucionais e legais vinculativos destes. Os limites entre esfera privada e interesse público são difíceis de estabelecer, designadamente quando, por vezes, os inquéritos se referem a deputados e o comportamento destes ameaça o prestígio e reputação do parlamento.¹⁸

Seria, então, inadmissível a criação de uma CPI para apurar fatos da vida privada de uma determinada pessoa física ou jurídica, sem repercussão sobre o interesse público. Aspectos da vida privada das pessoas, bem como negócios particulares, não são passíveis de investigação por essas comissões.

Um exemplo prático de ilegitimidade de investigação de contrato celebrado entre pessoas privadas foi o requerimento na Câmara dos Deputados de instauração de uma CPI

¹⁷ Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p. 66

¹⁸ CALHAU DE RESENDE, Antônio José. *As Comissões Parlamentares de Inquérito e o controle da Administração Pública. Poderes e limitações em face do Ordenamento Jurídico*. Disponível em: <<http://almg.gov.br/bancoconhecimento/técnico/CpiAdm.pdf>> Acesso em: 03 jan.2006

para investigar a legalidade de um contrato de patrocínio celebrado entre a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) - sociedade civil sem participação do Estado - e a empresa Nike Europe B.V - uma sociedade empresarial de capital estrangeiro. Assim, a matéria escaparia ao âmbito legítimo de atuação das CPIs, já que as entidades desportivas encontram-se resguardadas de qualquer interferência do Estado em sua organização e funcionamento.¹⁹

3.2.4 DECRETAÇÃO DE PRISÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito são impossibilitadas de impor medidas restritivas à liberdade e muito menos decretar prisões.

A decretação de prisão é um ato extremo e, portanto, privativo e exclusivo do Poder Judiciário. A prisão determinada por CPI seria um ato de desobediência à Constituição.

A hipótese da CPI decretar prisão está consagrada na prisão em flagrante por qualquer crime, tenha ou não conexão com os trabalhos da comissão (desobediência, resistência, desacato, porte ilegal de arma, favorecimento pessoal e real e etc.), caso em que a CPI estará fazendo sua obrigação, como autoridade, de prender quem seja encontrado em flagrante delito. Podemos afirmar que tal competência é deferida em face do que dispõe o art. 301 do Código de Processo Penal: *“Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”*.

As hipóteses das Comissões Parlamentares executarem prisões, mas não decretarem, ocorrem quando há prévia ordem de prisão temporária da autoridade judiciária competente, concedida a requerimento do Ministério Público ou mediante acolhimento de representação feita ao Poder Judiciário diretamente pela Presidência da CPI. Outra hipótese é quando houver sido decretada, pelo Poder Judiciário, prisão preventiva. Nesses casos, após a oitiva do depoente, ordena-se o recambiamento à prisão.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão da lavra do Ministro Celso de Mello, já decidiu sobre o assunto, argumentando da seguinte forma:

¹⁹ Constituição Federal. Art. 5º, XVIII. A criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Uma CPI não parece achar-se investida da extraordinária competência para impor, por ato próprio, a privação da liberdade individual. No sistema de direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação de liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância (CF, art.5º, LXI) ou de ordem emanada de autoridade judiciária competente (CF, art.5º, LXI), ressalvada a hipótese - de evidente excepcionalidade - de prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida (CF, art.136, par.3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidência da República²⁰.

3.2.5 INDISPONIBILIDADE DE BENS

As Comissões também não podem determinar a indisponibilidade de bens de qualquer pessoa. Trata-se de medida reservada exclusivamente ao Poder Judiciário, pois restringe o direito de propriedade garantido constitucionalmente.

Alexandre de Moraes afirma que as CPIs não poderão “determinar a aplicação de medidas cautelares, tais como indisponibilidade de bens, arrestos, seqüestros, hipoteca judiciária, proibição de ausentar-se da comarca do país”. O autor ainda ressalta o entendimento do ministro Sepúlveda Pertence, para quem:

O decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente a mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar - qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária - são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação²¹.

3.2.6 PRESENÇA DE ADVOGADO

O art.133 da Constituição Federal preceitua que “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei”.

Já o Estatuto da Advocacia, em seu art. 5º, afirma que, no exercício do mandato, o advogado postula em juízo ou fora dele.

²⁰ BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/revista.asp>> Acesso em: 03 jan.2006

²¹ *Apud*, Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001, p.386

Assim, o advogado defende seu cliente tanto em juízo, como diante de qualquer órgão público dos Poderes do Estado. Portanto, esse profissional tem o direito de acompanhar seu cliente quando este seja convocado a depor em CPI. Sua presença é de extrema importância para interferir quando presente qualquer tipo de abuso de poder por parte da Comissão ou para evitar que seu cliente se auto-incrimine. Assim, deve ser tratado pelo Presidente da CPI e por seus membros com respeito e dignidade.

A CPI não pode impedir a presença do advogado nas sessões, mas poderá restringir sua atuação, estabelecendo sua impossibilidade de responder às perguntas em lugar de seu cliente, devendo apenas ficar à disposição para passar-lhe algum documento.

Assim, inexistente fundamento para impedir assistência técnico-jurídica ao indiciado ou à testemunha, uma vez que a presença do profissional do Direito tem o objetivo de evitar abusos de autoridade ou comportamentos incompatíveis com o vigente ordenamento jurídico.

A esse respeito se posicionou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar pedido de reconsideração no mandado de segurança nº2 3.576-DF, publicado no DJU de 3/2/2000, no qual atuou como relator o ministro Celso de Mello:

O ordenamento positivo brasileiro garante ao cidadão, qualquer que seja a instância de Poder que o tenha convocado, o direito de fazer-se assistir, tecnicamente, por advogado, a quem incumbe, com apoio no Estatuto da Advocacia, comparecer às reuniões da CPI, nelas podendo, dentre outras prerrogativas de ordem profissional, comunicar-se, pessoal e diretamente, com seu cliente, para adverti-lo de que tem o direito de permanecer em silêncio (direito este fundado no privilégio constitucional contra a auto-incriminação), sendo-lhe lícito, ainda, reclamar, verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceitos constitucionais, legais ou regimentais, notadamente quando o comportamento arbitrário do órgão de investigação parlamentar lesar as garantias básicas daquele - indiciado ou testemunha - que constituiu esse profissional do direito.

3.2.7 AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

O art.5º, inciso LV da Constituição Federal consagra a ampla defesa e o contraditório. Diz seu texto que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O devido processo legal tem como corolários, o contraditório e a ampla defesa. Deve-se entender por *ampla defesa* o assecuramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos necessários para esclarecer a verdade ou mesmo calar-se, enquanto o *contraditório* é a própria exteriorização da ampla defesa. O princípio do contraditório constitui verdadeira manifestação do Estado Democrático de Direito; está relacionado com o princípio da igualdade das partes e com o direito de ação. Quando a Constituição garante aos litigantes o contraditório e a ampla defesa, isso quer significar que tanto o direito de ação quanto o direito de defesa são manifestações do princípio do contraditório. Para evitar o desequilíbrio processual, o princípio do contraditório exige igualdade de armas entre as partes no processo, em virtude do reconhecimento constitucional do princípio do devido processo legal, justamente com o aforismo *nulla poena sine iudicio* e com a consagração do princípio do *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, que constituem o triplo fundamental da legalidade penal em um Estado de Direito.

O contraditório nos procedimentos penais não se aplica aos inquéritos policiais, pois a fase investigatória é preparatória da acusação, inexistindo, ainda, acusado, constituindo, pois, mero procedimento administrativo, de caráter investigatório, destinado a subsidiar a atuação do titular da ação penal, o Ministério Público. Neste sentido é a jurisprudência pacífica no STF, inclusive pela inaplicabilidade deste postulado às informações colhidas em auditoria promovida por Tribunal de Contas:

I. Denúncia: cabimento, com base em elementos de informação colhidos em auditoria do Tribunal de Contas, sem que a estes - como também sucede com os colhidos em inquérito policial - caiba opor, para esse fim, a inobservância da garantia ao contraditório. II. Aprovação de contas e responsabilidade penal: a aprovação pela Câmara Municipal de contas de Prefeito não elide a responsabilidade deste por atos de gestão. III. Recurso especial: art. 105, III, c: a ementa do acórdão paradigma pode servir de demonstração da divergência, quando nela se expresse inequivocamente a dissonância acerca da questão federal objeto do recurso.” (Inq 1.070/TO, Relator: Min, Sepúlveda Pertence, julgamento: 24/11/2.004).

O inquérito parlamentar, como o inquérito policial, é um procedimento de investigação. No entanto, possui características próprias. O inquérito policial se processa perante a Polícia Judiciária, ao passo que a tramitação do inquérito parlamentar ocorre perante Comissão do Poder Legislativo. O inquérito policial não precisa de um fato determinado para sua instauração. Basta que haja transgressão da lei. Já o inquérito parlamentar só pode ser iniciado quando houver um fato determinado a ser investigado.

Apesar das diferenças, o entendimento que predomina é no sentido de que em ambos os inquéritos não há necessidade de contraditório, já que são procedimentos meramente investigatórios.

No entanto, segundo a doutrina de Ovídio Rocha Barros Sandoval:

Essa constatação não pode ser aceita em termos absolutos, especialmente, no que diz respeito ao exercício da defesa. E tal constatação se apresenta mais importante quanto ao inquérito parlamentar: enquanto o inquérito policial se desenvolve no reduto de uma Delegacia de Polícia, o parlamentar se apresenta diante das câmaras de televisão, lançando à opinião pública a falsa idéia de que as pessoas que estão ali a depor, não são meros investigados, mas sim acusados e culpados, em fórum próprio e sem direito ao contraditório²².

Os agentes políticos caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Em algumas hipóteses, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como corolário dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. Por outro lado, não se sujeitam as normas comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles normalmente são aplicáveis as normas constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles os Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais), seus auxiliares (Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores da República, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

De qualquer maneira, procedimento investigatório que envolva pessoas ofende a dignidade do investigado, que deve se utilizar de todos os meios permitidos em lei para se defender da ofensa, mesmo que essa defesa não tenha a amplitude de um contraditório.

Segundo o §6º do art.37 da atual Constituição: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”.

Ovídio Rocha Barros Sandoval cita Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

²² Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.164

Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais²³.

Assim, o Estado responde, de forma objetiva, pelos atos dos Senadores, Deputados e Vereadores que, porventura, sejam praticados durante os trabalhos da CPI e que venham a causar danos a alguma pessoa.

No âmbito da responsabilidade civil do Estado, não pode haver convivência com o abuso de poder, pois, do contrário, não existiria freio algum à atuação dos três poderes.

Quando se trata de ato lesivo praticado por Comissão Parlamentar de Inquérito, a responsabilidade civil do Estado é notória, pois este responde pelos danos materiais ou morais frutos de atos de qualquer dos três Poderes. Assim, o Poder Público não pode se eximir de um dever imposto a todos que lesionem o direito de alguém.

Dessa forma, a pessoa que vier a sofrer qualquer tipo de dano por parte dessas Comissões poderá acionar o Estado para sua reparação.

²³ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.168

4 DOS CRIMES

A Lei nº1579/52, no seu art.4º, prevê penas para as condutas que prejudiquem os trabalhos das CPIs. De acordo com essa lei, constitui crime:

I - Impedir ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer de seus membros. Pena - A do artigo 329 do Código Penal²⁴. II - Fazer afirmações falsas, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito. Pena - A do artigo 342 do Código Penal²⁵.

Essas regras são aplicadas a todas as CPIs, quer sejam federais, estaduais, distritais ou municipais. Isso se deve ao fato de que somente a União pode legislar sobre Direito Penal.

No primeiro inciso, o agente é punido na ação de impedir, bem como na sua tentativa. Essas condutas são punidas quando praticadas com dolo, ou seja, quando houver vontade livre e consciente de estorvar o funcionamento da CPI.

No segundo inciso, tem-se a ação de faltar com a verdade. Porém, a doutrina é unânime em afirmar que a testemunha pode silenciar-se sobre sigilo profissional, ou quando suas declarações possam incriminá-la.

Consoante afirmado anteriormente, ao final de suas investigações, a CPI apresentará um relatório, que poderá ser encaminhado ao Ministério Público pra a responsabilização civil, administrativa ou criminal dos infratores.

Com esse relatório, a Comissão conclui e encerra seus trabalhos. É o ato final da CPI. Em seu texto, devem ser explicadas, em detalhes, todas as diligências realizadas no processo de investigação. Se, porventura, houve a investigação de outros fatos decorrentes do fato determinado, estes devem ser individualizados e abordados cada um separadamente (Lei nº1579/54, art.5º, §1º, e Regimento do Senado Federal, art.150, §2º).

O relatório deve ser aprovado pela Comissão, com assinatura de todos os seus membros, para posterior publicação no Diário da Casa legislativa e, se for o caso, ao

²⁴ Ou seja, a pena do crime de resistência que é a detenção de 2 (dois) meses a 2 (dois) anos.

²⁵ Ou seja, a atinente ao crime de falso testemunho ou falsa perícia, qual seja, reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.

Ministério Público e ao Poder Executivo para que, diante de suas conclusões, tomarem as providências necessárias.

A lei federal n.10.001, de 4.9.2000, afirma em seu art.2º que a autoridade a quem for encaminhado o relatório deverá informar ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa da omissão e comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra o processo ou procedimento instaurado em decorrência das conclusões da CPI.

Esse relatório não pode fazer qualquer julgamento a respeito dos investigados e nem concluir pela existência ou caracterização de algum crime, assemelhando-se às sentenças judiciais ou a uma peça de denúncia, que são atos privativos do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente.

A responsabilidade criminal ocorre quando da remessa do relatório ao Ministério Público que, na qualidade de autor da ação penal, poderá apresentar denúncia ou, se entender pelo não oferecimento de denúncia contra alguém, deverá requerer o arquivamento total ou parcial do inquérito.

Já o julgamento político é feito pela própria Casa Legislativa vinculada ao parlamentar e poderá acarretar para os envolvidos a perda dos mandatos eletivos. Os efeitos desse tipo de julgamento são absolutamente independentes do julgamento criminal, já que não se trata de uma decisão jurídica, mas sim, proferida pelo Parlamento.

Por fim, a responsabilidade administrativa, independente da criminal, ocorre na própria Administração Pública pelo superior hierárquico, com a penalidade máxima da demissão, observando-se obviamente o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV da Carta Política de 1.988).

5 OITIVA DE TESTEMUNHAS, INDICIADOS, MINISTROS DE ESTADO E AUTORIDADES

A testemunha, em uma CPI, é a pessoa convocada a depor, que comparece para falar o que sabe a respeito da existência do fato determinado, objeto da criação da Comissão, e das circunstâncias que o envolvem.

Já indiciado é aquele de quem se apura, através de indícios, a prática de uma irregularidade de natureza penal, administrativa, fiscal ou tributária. Ele ainda não é réu, figura que só aparece quando da instauração de um processo.

Os arts. 2º e 3º da lei nº 1579/52 mencionam que as Comissões podem “ouvir os indiciados e inquirir testemunhas” e que “os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas no Código Penal”.

Ovídio Rocha Barros Sandoval²⁶ cita o professor Nélson de Souza Sampaio, segundo o qual a legislação utiliza o termo “indiciado” de forma equivocada, pois “só nos inquéritos parlamentares para apurar crimes de responsabilidade ou para decidir sobre decoro de um membro do legislativo pode-se conceber, em boa técnica jurídica, a presença de *indiciados*”. Nos demais inquéritos parlamentares, cujo escopo é informativo - informar a câmara investigadora ou a opinião pública - todos os que são ouvidos deveriam ser considerados *testemunhas*.

Uadi Lammêgo Bulos, também citado pelo autor, é da opinião de que a Lei nº 1579/52 mencionou de forma escoreita os termos *indiciado* e *testemunha*. Afirma ele que “por meio dessa diferenciação, fica translúcido que ninguém comparece a uma comissão parlamentar de inquérito na qualidade de réu” e que “qualquer pessoa, seja quem for, só pode ser ouvida pela CPI como *indiciado* ou *testemunha*”.²⁷

²⁶ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.57

²⁷ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.62

Qualquer que seja a opinião adotada, nenhuma pessoa que compareça a uma CPI para depor poderá ser considerada ré ou acusada. No entanto, o que se vê algumas vezes é os depoentes serem tratados de forma desrespeitosa e grosseira por parlamentares, que os interrogam como se estes fossem verdadeiros réus.

A oitiva de testemunhas e indiciados deve ficar circunscrita ao fato determinado para a instalação da CPI.

Grande parte da doutrina entende que, uma vez regularmente intimada, a testemunha está obrigada a comparecer perante Comissão Parlamentar de Inquérito. Todavia, pode lançar mão de seus direitos constitucionalmente protegidos, a fim de evitar abusos por parte de membros da Comissão.

Dessa forma, a testemunha tem o dever de comparecer e responder às perguntas sobre o fato determinado, mas também tem o direito de calar-se quando as perguntas não sejam sobre a matéria investigada ou quando atinjam assunto de sua exclusiva privacidade.

Gomes Canotilho, citado por Ovídio Rocha Barros Sandoval afirma:

As comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão, pois a proteção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares, não devendo estes inquéritos transformar-se em processos penais apócrifos sem a observância dos princípios constitucionais e legais vinculativos destes.²⁸

A Constituição Federal, em seu art.5º, inciso LXIII, determina que “a testemunha que comparece ao inquérito parlamentar para depor tem direito ao silêncio e, conseqüentemente, o privilégio de não se auto-incriminar”.

Dessa maneira, se a testemunha, diante de uma CPI, resolver silenciar e não responder as perguntas a respeito de um assunto de sua privacidade que não tenha interesse público, não cometerá crime.

²⁸ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.62

Há uma jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal federal, entendendo existir o direito público subjetivo da testemunha ao silêncio, para não se auto-incriminar, conforme anteriormente explicitado.

O art.4º, II da Lei nº 1579/52 considera crime negar ou calar a verdade. No entanto, deve ser um artigo examinado com cautela, já que esta é uma lei anterior à entrada em vigor da Constituição de 1988, cujo art.5º LXIII derogaria aquele dispositivo.

Ovídio Rocha Barros Sandoval cita uma advertência feita por Alcino Pinto Falcão:

Às vezes, as comissões de inquérito desvairadas pelo ódio político e quando presididas por deputados sem lastro jurídico, pretendem transformar os indiciados em testemunhas, para extrair-lhes declarações de própria incriminação.²⁹

A testemunha também não será obrigada a falar sobre fatos a respeito dos quais deva guardar sigilo profissional (art. 406, II, do Código de Processo Civil e 207 do Código de Processo Penal).

Assim, a testemunha tem o direito de silenciar para não se auto-incriminar, todavia, se vier a faltar com a verdade, criando fatos inexistentes ou mentindo, poderá responder pelo crime de falso testemunho, presente no art. 342 do Código Penal.

Intimada a testemunha, se ela não comparecer e nem alegar motivo justificado, a comissão de inquérito não possui o poder de determinar sua condução coercitiva, determinando a Lei nº 1579/52, no parágrafo único do art. 3º, que, se a testemunha não comparecer, sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal do lugar onde reside ou se encontra, de acordo com o art. 218 do Código de Processo Penal. Isso quer dizer que apenas o Poder Judiciário pode obrigar a testemunha faltosa a comparecer.

Outra possibilidade é o juiz não acatar o pedido de condução coercitiva de testemunha formulado por CPI. Ele poderá então indeferir o pedido, desde que motive sua decisão.

²⁹ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.66

As CPIs estaduais, distrital(DF) e municipais também têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, podendo inquirir testemunhas. No caso de não comparecerem, pode haver condução coercitiva, de acordo com as regras de Direito processual da Lei nº1579/52, cuja aplicação também caberia a estados e municípios, segundo parte da doutrina. Mas há quem defenda que a condução coercitiva por ordem judicial será possível somente se o estado ou município contar com lei permitindo o uso dessa medida. Do contrário, somente Senado federal e Câmara dos Deputados poderiam se utilizar de tal dispositivo.

Na possibilidade de haver crime de desobediência por parte da testemunha, a comissão de inquérito não poderá decidir sobre sua ocorrência, já que não cabe a ela classificar um crime ou julgá-lo. Assim, deverá encaminhar à polícia elementos para a apuração de citado delito.

O art. 2º da lei nº1579/52 determina que a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais. Sendo assim, o Presidente da República, seus Ministros de Estado, Ministros dos Tribunais Superiores, magistrados dos Tribunais federais, Senadores, Deputados, membros do Ministério Público Federal e promotores de Justiça estaduais, Governadores, Secretários de Estado, Deputados Estaduais, Desembargadores, Juízes estaduais, Prefeitos municipais, seus Secretários e, por fim, Vereadores estão abrangidos na expressão “qualquer autoridade”.

No entanto, a obrigatoriedade de comparecimento dessas autoridades deve ser examinada, já que a Constituição consagra tanto a forma federativa, gozando os estados de autonomia, como o princípio da separação dos poderes.

O princípio da separação dos poderes foi elucidado, inicialmente por John Locke, que propunha a separação entre os Poderes Executivo e Legislativo e a imposição de limites a ambos, impedindo o Legislativo de agir arbitrariamente e obrigando o Executivo a prestar contas de seus atos.

Posteriormente, surgiram as idéias de Montesquieu, que aperfeiçoou essa teoria. Mas, diferentemente de Locke, que acreditava na sobreposição de um Poder sobre outro, Montesquieu apostava na coordenação e no equilíbrio entre os Poderes. Concedia ao Poder

Executivo o poder de veto sobre os atos do legislativo e, no entanto, este exerceria um poder de vigilância sobre o Executivo e o Judiciário.

Modernamente, consagra-se esse princípio como uma forma de conter a tendência natural do homem de abusar do poder que possui. Dessa forma, evita-se a arbitrariedade e a tirania, com a conseqüente concentração de poderes nas mãos de um ou poucos homens.

Ovídio Rocha Barros Sandoval cita o cientista social Harold Laski, que define a separação dos três poderes da seguinte forma:

Primeiramente, existe o chamado poder legislativo. Este poder estabelece as normas gerais da sociedade. Afirma os princípios, com respeito aos quais os indivíduos ajustam sua conduta. Aparece, em segundo lugar, o poder executivo. Este poder se dedica a adaptar as normas gerais às situações particulares...Em terceiro lugar, existe o poder judicial. Este poder determina a maneira pela qual o poder executivo se acomoda às disposições gerais, ditadas pelo poder legislativo; pode, por exemplo, como no caso ex parte O'Brien declarar que uma decisão particular é, de fato, *ultra vires*. Formula, também, as relações entre os cidadãos, de uma parte, e entre estes e o governo de outra, quando se promovem questões que não são suscetíveis de acordo.³⁰

Em virtude deste princípio, não podem as CPIs obrigar a depor o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os juízes dos Tribunais Regionais Federais e os juízes federais. Isso se deve à impossibilidade da intervenção de um poder em outro, desrespeitando a autonomia entre eles.

Já em virtude da forma federativa do Estado, adotada pela Constituição, não poderiam exigir o comparecimento de governadores, desembargadores, juízes estaduais, deputados das Assembléias Legislativas, prefeitos municipais, vereadores e membros do Ministério Público estadual.

Em relação à obrigação de depor de senadores e deputados federais, a doutrina se divide. Uns acham não haver essa obrigação, por conta do princípio da separação dos poderes. Outros, como Ovídio Rocha Barros Sandoval, entendem que não haveria ofensa a esse princípio, já que senadores e deputados federais são membros do Poder Legislativo.

³⁰ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.09

Francisco Rodrigues da Silva afirma que:

Em obséquio à autonomia dos Poderes do Estado e do Distrito Federal, as comissões parlamentares de inquérito criadas a nível federal estão tacitamente impedidas de intimarem Governador, vice-governador, Deputados e Juizes Estaduais para depor sobre suas atividades específicas. E diz ainda que tal autonomia também se estende aos Municípios, resguardando o Prefeito, vice-prefeito e vereadores contra intimações expedidas por Comissões Parlamentares criadas pelo Congresso Nacional e Assembléia legislativa do Estado respectivo.³¹

O Regimento da Câmara dos Deputados, em seu art.36, II, prevê a possibilidade de ser requerida a audiência de deputados.

Em relação aos Ministros de Estado, o art.2º da Lei nº 1579 afirma que sua convocação poderá ser requerida pelas CPIs.

A Constituição de 1988, em seu art.50, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.2 de 7.6.1994, dispõe:

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Portanto, o Ministro de Estado está obrigado a prestar informações, exclusivamente, sobre o assunto previamente determinado e relacionado a seu Ministério, podendo negar-se a responder sobre qualquer outro assunto. Por outro lado, ele poderá, por sua iniciativa e mediante entendimento com a respectiva Mesa da Casa do Congresso Nacional, comparecer à Comissão de Inquérito para, segundo o §1º do art.50 da Constituição Federal, “expor assunto de relevância de seu Ministério”.

Interessante questão desenvolvida pelo STF concerne à impossibilidade de condução coercitiva de silvícola para depor como testemunha, haja vista constituir-se tal conduta em atentado aos direitos constitucionais atinentes aos indígenas:

Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, quando se questiona da legitimidade da intimação para depor em comissões parlamentares de inquérito: precedentes (v.g. Plenário, HC 71.193, 06.04.94, Pertence, DJ 23.03.01; HC 71.261, 11.05.94, Pertence, RTJ 160/521; HC 71.039, 07.04.94, Brossard, RTJ 169/511). II. STF: competência originária: habeas corpus contra ameaça imputada

³¹ Francisco Rodrigues da Silva, *CPIs Federais Estaduais Municipais. Poderes e Limitações*, Recife: Edições Bagaço, 2000.

a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas i e c), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito: precedentes. III. Comissão Parlamentar de Inquérito: conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais - e não maior que o dessas - de modo que a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados de direitos e garantias constitucionais. IV. Comissão Parlamentar de Inquérito: intimação de indígena para prestar depoimento na condição de testemunha, fora do seu habitat: violação às normas constitucionais que conferem proteção específica aos povos indígenas (CF, arts. 215, 216 e 231). 1. A convocação de um índio para prestar depoimento em local diverso de suas terras constrange a sua liberdade de locomoção, na medida em que é vedada pela Constituição da República a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo exceções nela previstas (CF/88, artigo 231, § 5º). 2. A tutela constitucional do grupo indígena, que visa a proteger, além da posse e usufruto das terras originariamente dos índios, a respectiva identidade cultural, se estende ao indivíduo que o compõe, quanto à remoção de suas terras, que é sempre ato de opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como imposição, salvo hipóteses excepcionais. 3. Ademais, o depoimento do índio, que não incorporou ou compreende as práticas e modos de existência comuns ao "homem branco" pode ocasionar o cometimento pelo silvícola de ato ilícito, passível de comprometimento do seu status libertatis. 4. Donde a necessidade de adoção de cautelas tendentes a assegurar que não haja agressão aos seus usos, costumes e tradições. V. Deferimento do habeas corpus, para tornar sem efeito a intimação, sem prejuízo da audiência do paciente com as cautelas indicadas na impetração". (HC 80240/RR, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, julgamento: 20/06/2.001).

6 ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E CONTROLE JURISCIONAL

Como já foi dito anteriormente, as CPIs, nos três níveis da Administração, são órgãos de investigação, e não jurisdicionais. Se, durante essa investigação, for constatada alguma irregularidade na Administração Pública, esta deve remeter o assunto ao órgão competente para apurar a responsabilidade civil e criminal dos infratores.

Assim, dentro de sua autonomia, cada Casa legislativa terá poderes para regulamentar suas CPIs, logicamente dentro dos limites impostos pela Constituição Federal. Devido a essa liberdade, o procedimento investigatório pode seguir caminhos diferentes, como é o caso quando se compara o Regimento do Senado e da Câmara.

Apesar de certa margem de liberdade, os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito podem ser controlados pelo Judiciário. Os eventuais abusos ou ilegalidades praticadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito deverão ser controlados pelo Poder Judiciário, sendo utilizados o Mandado de Segurança e o *habeas corpus* para corrigir eventuais ilegalidades, dentre outros mecanismos.

Apesar de amplos os poderes dessas Comissões, não se pode deixar de respeitar a legalidade, principalmente no cenário político, onde abusos e perseguições podem existir, impedindo a segurança jurídica e a plena efetividade da justiça.

No plano federal, os atos das CPIs serão controlados pelo STF. No plano estadual, pelos Tribunais de Justiça. E, no municipal, pelo juiz da comarca respectiva.

Segundo Ovídio Rocha Barros Sandoval:

O Poder Judiciário é o guardião da constitucionalidade e da legalidade no Estado Democrático de Direito, com a missão imparcial de dizer o Direito e impor o cumprimento fiel, por parte dos demais Poderes, das normas constitucionais e legais.³²

A Constituição Federal, em seu art.5º XXXV, consagra o princípio do juiz natural, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de

³² Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.130

direito”. Assim, esse princípio assegura o acesso à justiça e garante de ação a todo aquele, cujo direito subjetivo tenha sido ameaçado ou lesionado.

Dessa forma, o Poder Judiciário pode apreciar atos das CPIs, sem que isso signifique que esteja interferindo em assuntos próprios do Poder legislativo.

Francisco Rodrigues da Silva afirma que:

Qualquer espécie de usurpação ou intromissão de um Poder sobre outro é odiada e repudiada, pois depõe contra o princípio da separação dos poderes e contra os princípios federativos que asseguram a independência daqueles, embora não se negue à Casa do Povo a prerrogativa de investigar os desmandos na **res universitatis**.³³

O princípio da separação dos poderes não pode ser invocado para permitir que alguma das Casas Legislativas exorbite seus poderes, exonerando-se do dever de observar o que prescreve a Constituição da República.

Assim, o Congresso deve exercer com liberdade seu direito de investigação, mas que o faça nos limites da Constituição, respeitando os direitos do indivíduo.

Ovídio Rocha Barros Sandoval cita a lição de Pedro Lessa, segundo a qual:

A violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes sempre cabe verificar se a atribuição política abrange seus limites e a faculdade exercida. Enquanto não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapasse a circunferência, seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira eficácia jurídica.³⁴

Da mesma forma que o Poder Judiciário não pode realizar investigação preliminar antes do ajuizamento de um processo cível ou criminal, as CPIs não podem fazer juízo condenatório, cujo atributo é peculiar à função jurisdicional estatal.

Dessa forma, o Judiciário não pode ser criticado por proteger direitos muitas vezes desrespeitados por membros de CPIs. Essas comissões não podem agir arbitrariamente e abusivamente em nome do seu direito de investigação.

³³ Francisco Rodrigues da Silva, *CPIs Federais Estaduais Municipais. Poderes e Limitações*, Recife: Edições Bagaço, 2000.

³⁴ *Apud* Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.130

Afirma Francisco Rodrigues da Silva que:

Se inquérito parlamentar não é processo no sentido jurídico-legal, não possui o mesmo o condão de privar ninguém de sua liberdade de locomoção (salvo, em parte, na hipótese de prisão em flagrante), até porque Comissão de Inquérito Parlamentar não profere julgamento criminal ou cível, pois a entrega da prestação jurisdicional penal e extrapenal é missão privativa do Poder Judiciário, com exceção do *impeachment*, que tecnicamente é um julgamento de natureza política e não jurisdicional.³⁵

Assim, a ordem constitucional assegura aos supostos prejudicados as garantias constitucionais de **Habeas Corpus** e Mandado de Segurança.

O STF já se declarou competente para processar e julgar, originariamente, *habeas corpus* e mandado de segurança contra ato de CPI federal, pois entende que a comissão age como se fosse a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou o Congresso Nacional.

De acordo com o arts. 5º, LXIX e LXX da Constituição Federal, e 1º da lei n.1533/51, o mandado de segurança é ação constitucional posta à disposição de toda pessoa física ou jurídica para a proteção de direito individual e coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade.

Nos atos praticados por CPI, sendo esta integrante do Poder Legislativo, a autoridade coatora será seu Presidente.

Portanto, toda pessoa que estiver a suportar ato ilegal com abuso ou excesso de poder praticado por CPI, tem o legítimo interesse de ajuizar mandado de segurança em defesa de seu direito subjetivo líquido e certo, não amparável por *habeas corpus*.

Já o *habeas corpus* é a garantia constitucional suprema da liberdade de locomoção, pois toda pessoa física que estiver sofrendo ou ameaçada de sofrer violência ou coação em sua liberdade de ir e vir, com seus demais desdobramentos, tem o direito assegurado de impetrar a ordem para cessar a violência ou coação.

Segundo o art.5º, LXVII da Constituição, dois são os pressupostos do *habeas corpus*: a) haja violação ou coação à liberdade de locomoção; b) ocorra ilegalidade ou abuso

³⁵ Francisco Rodrigues da Silva, *CPIs Federais Estaduais Municipais. Poderes e Limitações*, Recife: Edições Bagaço, 2000.

de poder. A autoridade coatora, da mesma forma que no mandado de segurança, será o Presidente da CPI.

Portanto, este é um remédio contra ato de CPI que queira impedir, através de ilegalidade ou abuso de poder, a liberdade de locomoção de alguém. Basta que haja ameaça de violência ou coação nessa liberdade para o cabimento do *habeas corpus* preventivo.

O Supremo Tribunal Federal vem admitindo a impetração de *habeas corpus* contra atos das CPIs para tutelar a liberdade física de ir e vir dos indivíduos, conforme julgados anteriormente colacionados.

7 CREDIBILIDADE DAS CPIs E RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA.

A finalidade das CPIs é o interesse da Administração Pública. É a oportunidade que a minoria representativa tem de provocar uma investigação de irregularidades praticadas contra os interesses da sociedade.

Mas, para que essas comissões alcancem esse objetivo, é necessário que as investigações sejam procedidas honestamente, ao mesmo tempo em que deve haver respeito por investigados e testemunhas.

A conduta das CPIs deve equilibrar os interesses investigatórios, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança pública e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos buscando resultados satisfatórios, sem, no entanto, deixar de garantir a efetividade da justiça. Deve haver, assim, plena efetividade e aplicabilidade dos direitos humanos fundamentais perante essas comissões.

A dignidade à pessoa humana é característica fundamental de um Estado democrático de Direito. Dessa forma, exige-se do Poder Legislativo pleno respeito a esse princípio, sob pena de seus atos serem considerados inconstitucionais e, conseqüentemente, perderem a legitimidade popular.

Norberto Bobbio, citado por Kildare Gonçalves Carvalho, ensina que: “sem respeito às liberdades civis, a participação do povo no poder político é um engano, e sem essa participação popular no poder estatal, as liberdades civis têm poucas probabilidades de durar”.

Por conseguinte, os parlamentares, membros de uma CPI, não podem agir com abuso ou excesso de poder, ferindo a intimidade e privacidade de depoentes.

O que se vê atualmente é a preocupação de parlamentares em manchar previamente reputações, utilizando-se da mídia para conseguir atenção popular e, assim, se auto proclamarem defensores da moral e da honestidade. Dessa forma, submetem, algumas vezes, investigados e testemunhas a situações humilhantes, indo de encontro ao preceito

constitucional que considera invioláveis a honra e a imagem das pessoas, conforme observamos pelas notícias veiculadas pela mídia.

Muitas vezes, o depoente é submetido a um interrogatório interminável, de muitas horas de duração, com o objetivo de minar suas forças, tornando-o vulnerável e mais propenso a fazer declarações que possam incriminá-lo.

Outra causa de desprestígio das CPIs é sua instalação por qualquer pretexto. Todo fato ou denúncia é motivo para que seja pedida uma investigação parlamentar. Assim, ocorre a multiplicação e conseqüente banalização dessas comissões, cujos objetivos são desvirtuados e utilizados com finalidades tipicamente políticas, não visando ao atendimento de apurações atinentes aos interesses da coletividade.

E nessa desenfreada multiplicação, muitas pessoas são desrespeitadas e expostas perante a opinião pública, muitas vezes sem defesa.

Para Celso Ribeiro Bastos:

Já é um fardo pesado para o cidadão o ver-se envolvido em suspeitas provenientes desses setores e, assim, o supra-sumo da medida atentatória à presunção de inocência que deve cercar a todos seria o cidadão poder, a qualquer momento, sob todas as luzes da ribalta que o congresso acende sobre seus atores, ser chamado coercitivamente para depor sobre sua vida pessoal e profissional, mediante um órgão de caráter eminentemente político, muito mais preocupado com os efeitos populares das suas medidas do que com a escrupulosa defesa do cidadão.³⁶

E, assim, abandona-se o fato determinado objeto de investigação para enveredar pela vida pessoal e profissional da pessoa, com o intuito exclusivo de conseguir se destacar em frente às câmaras de televisão e ser notícia na imprensa.

De acordo com a Revista jurídica Consulex:

As CPIs, na medida em que favorecem “o tempo da mídia” em detrimento do “tempo da justiça” (que conduz à prudência, equilíbrio e etc.), acabam por midiaticizar sua própria investigação. Isso pode lhes render dividendos políticos (eleitores), mas não é nada construtivo em termos de cidadania e dignidade.³⁷

³⁶ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.178

³⁷ Revista jurídica Consulex, nº210

As CPIs são de extrema importância na luta popular contra a corrupção. Por isso, poderes investigatórios semelhantes aos dos magistrados lhe são conferidos. No entanto, para que atuem de forma eficaz devem agir com imparcialidade e eficiência na consecução de seus trabalhos. Disso depende sua credibilidade.

Um outro fator que compromete os resultados das CPIs é o despreparo de parlamentares. Apesar de essas comissões contarem com amplos poderes em suas investigações, seus membros muitas vezes não estão aptos a procederem da forma devida nesse tipo de Inquérito. Dessa Forma:

...lhes falta competência técnica e jurídica. Seus integrantes fazem o que podem, dentro dos seus limites cognitivos, materiais, técnicos (investigativos) e jurídicos. Nunca fizeram qualquer curso específico de investigação. Não contam com assessoria suficiente em muitos campos de trabalho. A complexidade de uma investigação desse porte está diametralmente descompassada em relação à estrutura e competência das CPIs.³⁸

³⁸ Revista jurídica Consulex, nº210

8 DILIGÊNCIAS DAS CPIs

As CPIs poderão requisitar informações e documentos dos órgãos públicos da Administração Direta (pessoas jurídicas de direito público, autarquias e fundações públicas de Direito Público), segundo o art.2º da lei 1579/52. Caso as informações e documentos solicitados estejam cobertos pelo “sigilo funcional”, isto é, sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, o órgão público ou autárquico poderá, mediante esclarecimento fundamentado, se negar a prestar informações ou remeter documentos. É o que afirma o inciso XXXIII do art.5º da CF/88.

Às pessoas jurídicas de direito privado, bem como às pessoas físicas, não poderão ser solicitados informações e documentos, evitando-se que a privacidade desses entes seja devassada.

Outra atribuição conferida às CPIs pelo art.2º da lei 1579/52 é a possibilidade de transportar-se para qualquer parte do território nacional ou, até mesmo, de outros países, para dar continuidade às investigações ou para realizar audiências públicas.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no §6º do art.35, dispõe que, no ato de criação da Comissão Parlamentar de inquérito, haverá de constar a previsão de meios e recursos administrativos. Assim, a CPI tem que fixar, no ato de sua criação, um orçamento para o eventual transporte de seus membros.

As CPIs também poderão requerer, de acordo com o inciso IV do art.71 da Constituição, a realização de inspeções e auditorias pelo Tribunal de Contas.

No entanto, esse Tribunal não estaria obrigado a realizar essas inspeções e auditorias, pois é um órgão de auxílio ao Congresso Nacional, no controle da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mas não faz parte do Poder Legislativo. É órgão público independente, de acordo com o texto constitucional. Pode, então, o Tribunal de Contas se recusar à solicitação, mediante motivo justificado.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art.36, I) prevê a possibilidade da CPI requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara e, em caráter transitório, agentes estatais de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta ou funcional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos. Essa requisição deverá ser fundamentada e respeitar a legislação vigente. Caberá, então, aos responsáveis por esses órgãos autorizar ou não a requisição.

As CPIs, através da aprovação da maioria de seus membros, também poderão requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive as policiais. Essa requisição também deverá ser fundamentada e seu assunto deve estar ligado ao fato determinado.

O inciso III do art.36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que sindicâncias e diligências poderão ser realizadas por qualquer dos membros de uma CPI ou por funcionários requisitados dos serviços administrativos das Casas Legislativas. Essas sindicâncias e diligências também devem ser fundamentadas e seus objetivos ligados ao fato determinado que deu motivo à criação da Comissão.

Todos os atos da CPI devem ser documentados e nas atas de suas reuniões deverão constar todos os assuntos tratados e as deliberações tomadas, e as perguntas e respostas nos depoimentos das testemunhas também deverão ser registradas.

Essas documentações dos atos realizados vão registrar os dados importantes e tudo o que foi feito na investigação do fato determinado. Assim, servirão de base para a feitura do relatório final.

9 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

9.1 INVIOLABILIDADE DE DOMICÍLIO E BUSCAS E APREENSÕES

A Constituição consagra como desdobramento do direito à intimidade o direito à inviolabilidade do domicílio, da correspondência e das comunicações, o direito ao segredo profissional, ao sigilo bancário, ao sigilo das declarações fiscais e aos dados pessoais.

A inviolabilidade do domicílio é direito fundamental garantido no inciso XI do art.5º da Constituição. Esta assegurou a todos que nenhuma pessoa, nem mesmo autoridade pública, poderá penetrar em casa alheia, sem consentimento do morador, a não ser em caso de flagrante delito em caso de desastre para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

Assim, sem ordem judicial ou sem o consentimento do dono da casa, não poderá qualquer agente público, a não ser ferindo direitos assegurados constitucionalmente, proceder a qualquer tipo de perícia ou apreensão, durante o dia, de qualquer objeto. Somente o Poder Judiciário tem competência para autorizar buscas e apreensões domiciliares.

Em um pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, ficou determinado que as Comissões Parlamentares de Inquérito não têm poder constitucional para ordenar busca e apreensão domiciliar. Em outra decisão, determinou que a realização de buscas e apreensões domiciliares depende, sempre, de ordem judicial. Dessa forma, a CPI deverá requisitar esse ato à autoridade judiciária competente. Neste sentido, colacionamos o seguinte julgado do referido Sodalício:

Mandado de segurança. Ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e do Presidente do Banco Central do Brasil. 2. Desbloqueio de proventos do impetrante depositados em sua conta corrente no Banco do Brasil S.A. 3. Liminar deferida para suspender, até o final julgamento do mandado de segurança, a indisponibilidade dos valores relativos aos proventos de aposentadoria. 4. Relevantes os fundamentos do pedido e periculum in mora. Caráter alimentar dos proventos de aposentadoria. 5. Parecer da Procuradoria-Geral da República pelo deferimento do writ. 6. Afastada preliminar de incompetência do S.T.F. 7. Entendimento do STF segundo o qual as CPI'S não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial. Precedentes. 8. Mandado de segurança deferido, de acordo com a jurisprudência do STF, para anular o ato da CPI, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante, explicitando-se, porém, que os bens do requerente continuarão sujeitos à

indisponibilidade antes decretada pelo Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, em ação civil pública, sobre a matéria.” (MS No.: 23.455/DF, Relator: Min. Néri da Silveira, julgamento: 24/11/1.999).

Em relação a buscas e apreensões pessoais, Ovídio Rocha Barros Sandoval cita o professor Uadi Lamêgo Bulos³⁹, cujo entendimento, contrário, segundo ele, ao de muitos autores, é pela proibição da CPI decretar buscas e apreensões pessoais, sem ordem judicial, pois estaria obrigada a “dirigir-se ao Poder Judiciário mediante requerimento assinado pela presidência da CPI, nele contendo as indicações do nome da pessoa que deverá ser investigada, o motivo e os fins da diligência”.

Segundo ainda Barros Sandoval, “para rebater o argumento de que a busca e apreensão estaria compreendida no poder de polícia exercido pela Comissão Parlamentar de Inquérito, o professor Uadi Lamêgo Bulos afirma que tal Comissão não exercita o poder de polícia, nos moldes do Estado-Administração que exerce atividade estatal própria “de condicionar ou restringir a liberdade e a propriedade, a fim de ajustá-las ao interesse maior da coletividade”.⁴⁰

9.2 DIREITO AO SIGILO

No incisos XII e XIV de seu art. 5º, a Constituição assegura o sigilo correspondente à correspondência, comunicações telegráficas, de dados, telefônicas e telemáticas e, ainda, ao sigilo profissional.

9.2.1 SIGILO PROFISSIONAL

O sigilo profissional se caracteriza por ser um segredo que, devido à função que exerce, o profissional não pode revelar diante de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. O profissional tem que agir legal e eticamente, sob pena, muitas vezes, até de sofrer sanções no exercício de sua profissão. O assunto sigiloso, objeto da relação entre cliente e profissional, não pertence a este, mas é de privacidade do cliente, titular da informação confidencial e único interessado que a confidência compartilhada permaneça em segredo.

³⁹ *Apud* Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.106

⁴⁰ *Apud* Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.107

Dessa forma, autoridades não podem impor a quebra desse sigilo para que o profissional revele fato que ele tenha tomado conhecimento no exercício de sua profissão.

Nenhum dos Poderes da República pode exigir tal coisa, mesmo que o profissional tenha sido liberado do sigilo.

O Supremo Tribunal Federal já determinou que “a cláusula de reserva que protege as relações advogado-cliente, quaisquer que sejam os meios amparados pelo estatuto do sigilo e pela nota de confidencialidade deve ser respeitada *in totum*.”⁴¹ No entanto, adverte Ovídio Rocha Barros Sandoval, “a simples convocação de advogado para prestar depoimento perante comissão parlamentar de inquérito não pode ser evitada, sob a alegação genérica do sigilo profissional”.⁴²

9.2.2 SIGILO DE DADOS

A Constituição de 1988 consagra também o sigilo de dados. “Dados” seriam registros sobre atos efetuados por uma pessoa natural ou jurídica, ou sobre fatos a ela relacionados, e que servem de eventual informação sobre a conduta da pessoa.

Ovídio Rocha Barros Sandoval afirma que:

Alguns constitucionalistas dizem que a expressão *dados* contida no art.5º, XII da Constituição refere-se a *dados informáticos* e que “a questão referente ao direito à privacidade sobre os dados informatizados, de natureza pessoal, apresenta facetas importantíssimas, diante da rapidez do progresso técnico-científico a criar, a todo instante, novas situações a desafiar o Direito Legislado ou em fase de elaboração”.

⁴³

A Constituição então tutela os dados relativos a uma determinada pessoa, protegendo a intimidade desses atos.

Com o avanço da informática, faz-se necessário que a legislação acompanhe tal transformação, protegendo a intimidade das pessoas do mau e indiscriminado uso do computador e de outras tecnologias.

⁴¹ MS 23.452, rel. Min. Celso de Melo.

⁴² Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.109

⁴³ Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.110

O computador pessoal e as diversas comunicações telemáticas recebem e armazenam grande quantidade de informações. São dados referentes a assuntos particulares, financeiros, contábeis, bancários, fiscais, entre outros.

A lei n° 9.296, de 24.7.1996, regulamenta o inciso XII do art.5° da Constituição Federal e, em seu artigo 1° determina que a interceptação de dados de informática e telemática só pode ser determinada por ordem, fundamentada, do juiz. Exige ainda que, para o deferimento da medida restritiva do sigilo, tem que haver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal.

Assim, somente o Poder Judiciário pode quebrar o sigilo de dados. As Comissões Parlamentares de Inquérito precisam de autorização judicial para tal.

9.2.3 SIGILO BANCÁRIO

Poder-se-ia falar que o sigilo bancário seria uma espécie de sigilo de dados? Segundo Ovídio Rocha Barros Sandoval, para muitos o sigilo bancário não estaria incluído no texto constitucional. No entanto, para ele:

Se ocorrer a quebra do sigilo, na parte correspondente às contas bancárias da pessoa, não se pode negar tenha havido desrespeito ao segredo de dados da pessoa titular das referidas contas e, por conseqüência, a Constituição, em uma interpretação sistemática e construtiva, inclui o sigilo bancário em seu texto.⁴⁴

Apesar de ser direito público fundamental, o sigilo bancário não possui caráter absoluto, podendo ser quebrado se houver existência de sérios indícios da prática de ilícitos e o nexos entre os indícios da prática de ilícitos e a pessoa titular da conta bancária. Além desses dois requisitos, para que não haja excesso e uma conseqüente devassa, a quebra do sigilo tem que ser fixada dentro do período de tempo em que as práticas de ilícitos tenham, supostamente, ocorridas.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu, em fundamentada decisão, que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem impor a quebra de sigilo bancário, se

⁴⁴ Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.115

comprovada a existência de causa provável que indique a necessidade da revelação do segredo.⁴⁵

O art.38, §1º da lei nº4596/64, recepcionado pela vigente Constituição da República, confere às Comissões Parlamentares de Inquérito a possibilidade de quebrarem sigilo bancário.

No entanto, a Lei Complementar n.105, de 10.1.2001, em seu art.13, revogou o art.38 da Lei n.4595, de 31.12.64.

Diz o artigo 4º dessa Lei:

O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais. § 1º-As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. §2º-As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Assim, a quebra de sigilo bancário pela CPI não pode ser um ato arbitrário, sem fundamentação. Deve ser decretado excepcionalmente e somente quando existirem fortes suspeitas da prática de ilegalidade.

A instituição financeira que receber a ordem de quebra de sigilo deverá verificar todos os requisitos exigidos para que se proceda ao ato. Do contrário, poderá solicitar esclarecimentos.

Essa ordem deverá especificar o período que corresponda às informações necessárias às investigações. E, prestadas essas informações pelas instituições financeiras, a CPI ficará responsável pela manutenção do sigilo, não sendo lícito a qualquer de seus membros violar o segredo.

⁴⁵ MS n. 23.452- RJ, relator Min. Celso de Melo

A quebra de sigilo bancário pela CPI estará sujeita ao controle do Poder Judiciário, na hipótese de qualquer lesão a direito individual.

9.2.4 SIGILO FISCAL

Em relação ao sigilo fiscal, o artigo 198 do Código Tributário Nacional, recepcionado pela atual Constituição, preceitua que as declarações feitas ao Fisco revestem-se de caráter sigiloso.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é predominante no sentido de que a Comissão Parlamentar de Inquérito tem o poder de decretar a quebra do sigilo fiscal, em caráter excepcional, de pessoas investigadas.

A quebra do sigilo fiscal, da mesma forma que a do sigilo bancário, deverá se limitar ao fato objeto de investigação e sua deliberação deverá ser devidamente fundamentada em possível prática de ilícito. A CPI, uma vez obtidos esses dados, não poderá publicá-los.

9.2.5 SIGILO DAS COMUNICAÇÕES TELEFÔNICAS E DOS LIVROS COMERCIAIS

O art.5º, XII, da Constituição da República consagra a inviolabilidade e o sigilo das comunicações telefônicas.

No entanto, são direitos relativos que, excepcionalmente, respeitando as exigências da lei, poderão ser quebrados.

Ovídio Rocha Barros Sandoval distingue comunicações telefônicas e os registros telefônicos. Cita Uadi Lamêgo Bulos quando fala que:

As comunicações telefônicas referem-se à transmissão, emissão, recepção e decodificação de sinais lingüísticos, caracteres escritos, imagens, sons, símbolos de qualquer natureza, veiculados pelo telefone estático ou móvel (celular) e se realizam no momento presente ou atual de sua execução.⁴⁶

⁴⁶ Apud Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.124

Segundo Barros Sandoval, “registros telefônicos, ao contrário, são os dados registrados e documentados, de ligações telefônicas pretéritas, pelas companhias que a tal serviço público se dedicam”.⁴⁷

Assim, a CPI teria poderes apenas para quebrar o sigilo referente aos registros telefônicos das chamadas pretéritas, cujos números estejam arquivados nas companhias telefônicas, constando data, horário e duração da chamada, número discado, valor da discagem e etc.

Não se confundem a interceptação telefônica, isto é, a efetiva captação de conversa alheia e os registros existentes na companhia telefônica acerca de ligações que tenham sido feitas. Ouvir a conversa de alguém é diferente de saber apenas de onde partiram as chamadas feitas ou recebidas de um determinado telefone.

A comunicação telefônica, ou seja, a conversa telefônica, realizada no momento em que ocorre, somente poderá ser violada por ordem judicial, já que se trata de ato reservado constitucionalmente e com exclusividade ao Poder Judiciário.

A Lei nº 9296/96 regula a matéria sobre interceptação de comunicações telefônicas. Essa Lei autoriza esse tipo de interceptação, desde que por ordem judicial.

No entanto, ilícita será a interceptação de conversa entre o acusado e seu advogado, devido à garantia do sigilo profissional. A interceptação só será válida se houver fortes indícios de participação do advogado na atividade ilícita.

Já escuta e gravação telefônicas não podem ser deliberadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pois só podem ser autorizadas por ordem judicial.

Não há norma no ordenamento jurídico que possibilite a quebra de sigilo de livros comerciais.

⁴⁷ Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI Ao Pé Da Letra*, Campinas/SP:Millenium Editora, ed.2001. p.124

A exibição integral de livros comerciais e documentos, segundo os incisos I, II e III do art.381 do CPC, só pode ocorrer em três hipóteses: na liquidação de sociedade, na sucessão por morte de sócio e quando e como determinar a Lei.

CONCLUSÃO

Do estudo feito, podem-se extrair algumas notas conclusivas de temas apresentados em diversos capítulos deste trabalho. Para tanto, vejamos:

1. Comissão Parlamentar de Inquérito – conhecida pela sigla CPI – é organismo destinado à investigação de fato determinado e por prazo certo, em assuntos de interesse da coletividade, no exercício de atividades investigatórias do Poder Legislativo.
2. Originaram-se na Inglaterra.
3. A finalidade das CPIs é apurar irregularidades de interesse da coletividade. É o controle da Administração Pública, exercido pelo povo, através de seu representante, o Poder Legislativo.
4. Só o Poder Legislativo tem legitimidade para instalar Comissão Parlamentar de Inquérito.
5. A base maior da CPI é Constituição Federal promulgada em 1988 (§3º do art.58). No âmbito estadual, pode ser prevista nas constituições dos estados, no distrital (DF) e municipal, previstas nas Leis Orgânicas.
6. Para instalação de uma CPI, é necessária a determinação do fato, isto é, a definição do fato a ser investigado. Não se pode instaurá-la para apuração de fatos genéricos.
7. A CPI terá prazo certo, previsto, em geral, no Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa.
8. O *quorum* para a criação de uma CPI é o terço da Casa Legislativa. Esse *quorum* assegura o direito da minoria e estabelece um mínimo de representatividade como garantia dos interesses dos investigados.
9. Na formação das comissões, assegura-se, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares.
10. As CPIs têm poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais. É para lhes garantir executoriedade nas deliberações e diligências.
11. Embora amplos, os poderes das CPIs não são ilimitados. Estão sujeitos às próprias regras constitucionais, como os direitos individuais, por exemplo.

12. Esses poderes estão limitados pelo próprio texto constitucional. Assim, nos assuntos onde a própria Constituição reservou à deliberação judicial, ela não pode agir sem solicitar deliberação ao Poder Judiciário.
13. Ao réu a Constituição assegura o direito ao silêncio. Também não está ele na obrigação de falar algo que o incrimine ou que viole sigilo profissional
14. No âmbito de suas CPIs, estados e distrito federal e municípios têm competência legislativa e, normalmente, as regras vêm nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, respectivamente.
15. Os atos das CPIs estão sujeitos ao controle jurisdicional .
16. A credibilidade das CPIs dependerá de sua imparcialidade nas investigações. Do contrário, elas cairão no descrédito.

BIBLIOGRAFIA

ROCHA BARROS SANDOVAL, Ovídio. "CPI ao pé da Letra". Campinas: Millenium, 2001.

MAURÍCIO BRUM, Jander. "CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) Federal – Estadual – Municipal. Doutrina e Jurisprudência". Rio de Janeiro, AIDE Editora, 2002.

RODRIGUES DA SILVA, Francisco." CPis Federais Estaduais Municipais. Poderes e Limitações". Recife, Edições Bagaço, 2000.

MORAES, Alexandre de. "Direito Constitucional" ,Campinas/SP: Millenium Editora,ed.2001.