



**SENADO FEDERAL**



**UNILEGIS**

**Universidade do Legislativo Brasileiro**



**UFMS**

**Universidade Federal do Mato Grosso do Sul**

**ALUNO**

**CAROLINE TOMÁS DA LUZ MIRANDA**

**Comissão Parlamentar de Inquérito:**

Poderes de Investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito

**Brasília – DF**

**2008**



Universidade do Legislativo Brasileiro



Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

**ALUNO**  
**CAROLINE TOMÁS DA LUZ MIRANDA**

**Comissão Parlamentar de Inquérito:**

Poderes de Investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito

Trabalho final apresentado para aprovação no Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro em convênio com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: **Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho**

**Brasília – DF**

**2008**

## **Comissão Parlamentar de Inquérito:**

Poderes de Investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito

Trabalho Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro em convênio com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul no 1º semestre de 2008.

**Aluno:** Caroline Tomás da Luz Miranda

Banca Examinadora:

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho  
(orientador)

Joanisval Brito Gonçalves  
(examinador)

Brasília, 28 de novembro de 2008.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>08</b>
<b>1 Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal.....</b>	<b>10</b>
1.1. <i>Origem da Comissão Parlamentar de Inquérito.....</i>	<i>10</i>
1.2. <i>As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988.....</i>	<i>17</i>
<b>2 Dos Princípios Aplicáveis às CPI's.....</b>	<b>21</b>
<b>3 poderes das CPI's.....</b>	<b>24</b>
3.1. Reserva de Jurisdição.....	30
3.2. Limites das CPI's.....	30
3.3 Pontos polêmicos ou suscetíveis de regulamentação.....	42
<b>4 Garantias constitucionais de inviolabilidade de dados sigilosos.....</b>	<b>45</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>48</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a demonstrar a importância das Comissões Parlamentares, conceituando-as e precisando seus poderes na política. Como processo de investigação público e agilizado, as comissões de inquérito se transformaram num palco perfeito para a demonstração de empenho político e partidário.

É notória a importância das Comissões Parlamentares de Inquérito no cenário brasileiro, quer no controle da Administração Pública, quer como instrumento de colheita de informação para a atividade legislativa e prestação de serviços à sociedade.

No primeiro capítulo, é analisada a COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO SENADO FEDERAL e a sua origem histórica. As comissões de inquérito, como postulou a atual Constituição, são entidades estatuídas com o escopo de exercer amplamente o poder de fiscalização sobre despesas, gastos, irregularidades praticadas por quaisquer poderes e órgãos, inclusive do próprio Poder Legislativo obedecendo que a comissão previamente determine o fato ou os fatos a serem desvendados, não se admitindo a investigação *in genere* ou *in abstracto* que afronta o postulado constitucional instituído no art. 58 da Constituição Federal.

No segundo capítulo, foram abordado os princípios aplicáveis às CPI's, princípios norteadores do próprio Congresso Nacional, enfim, princípios que sustentam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O Poder legislativo na atuação das comissões de inquérito, detém como principio norteador o poder de investigar.

No terceiro capítulo, foi abordado o poder de investigação das CPI's e como corolário disso, tem-se que a maior limitação á atuação das CPIs é exatamente a necessidade de observância ao principio da dignidade da pessoa humana, projeto maior de Estado Democrático de Direito.

No quarto capítulo foram abordadas as garantias constitucionais de inviolabilidade e dados sigilosos da CPI onde se concluiu que a Comissão Parlamentar de Inquérito tem o dever jurídico de respeitar e preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos e constitui conduta altamente censurável com todas as conseqüências jurídicas que dela possam resultar a transgressão desses preceitos.

Portanto, o presente trabalho visa demonstra que vivemos em um país que optou por constituir-se em Estado Democrático e de Direito, elegendo por princípio fundamental, dentre outros, a dignidade da pessoa humana.

## **1- COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO SENADO FEDERAL**

### 1.1 – Origem da Comissão Parlamentar de Inquérito

Na Antiguidade, e até meados do século XVIII, o rei concentrava todas as funções, qual seja de legislador, administrador e juiz.

Na Constituição Ateniense, antes da Lei de Drácon (621 a.C), já existia certa divisão de poderes: o basileu, que seria o soberano, não era vitalício (mandato de dez anos) e fora despojado de parte de seus poderes após a criação dos cargos de polemarcha (comandante militar) e de arconte (oficial burocrata de maior grau). À medida que foi perdendo tais poderes, passou a deter, basicamente, poderes no campo religioso.

Mas, a origem das comissões parlamentares de inquérito nos remonta a Roma Antiga, no início do século VII a.C. Segundo Wilson Accioli, em sua obra *Comissões Parlamentares de Inquérito, Instrumentos de ação política*, a tarefa de proteger o erário romano da má administração, concussão e corrupção das autoridades públicas era incumbida ao Senado. Para o autor, as *questiones perpetuae* podem ser tidas como um indício longínquo de sinal aproximativo das investigações parlamentares atuais.

Isso porque o Senado Romano – cujo nome nos remonta para a representação atual da instituição – não se confunde com o poder legislativo atual, pois não era considerado um órgão legislativo, mas um conselho de anciãos que representava a autoridade dos fundadores. Sua função era manter a tradição. Somente depois na época do Principado, quando as assembleias caíram em desuso, as consultas respondidas pelo Senado passaram a ter caráter de lei.

Ainda na antiguidade, estava nascendo um entendimento de divisão de funções desempenhadas pelo Estado. Nos escritos do filósofo Platão (427-347 a.C),

são encontrados indícios sobre a inevitabilidade de moderação do poder, quando ele trata da necessidade de os legisladores serem separados dos administradores.

Aristóteles (384 -322 a.C) expôs uma forma embrionária de divisão das funções do Estado e a necessidade de harmonia entre estas. Para ele, a atividade do Estado dividia-se em três funções precípuas: a primeira, exercendo tarefas deliberativas e decisórias (o poder legislativo); a segunda, que daria ao Estado condições para agir, concedendo-lhe atribuições e meios (poder executivo) e por último, a encarregada da jurisdição (poder judiciário)

Mas só bem mais adiante, precisamente com Montesquieu, no século XVIII, que a idéia de separação de poderes encontrou sua mais duradoura elaboração.

Todavia, o modelo de parlamento atualmente existente surgiu na Inglaterra e a origem das comissões parlamentares deu-se no século XIV, especialmente no reinado de Eduardo III (1377-77). Mas foi com a aprovação da *Bill of Rights* em 1689 que houve a significativa instauração da monarquia constitucional inglesa e, a partir desta o estabelecimento do princípio político-constitucional da separação dos poderes e a instituição de instrumentos que encerraram a fase de transição das estruturas medievais absolutistas para um sistema de governo parlamentar, com a divisão dos poderes, geradora do Direito Constitucional Moderno.

Verificam-se nesse documento que não poderiam ser criados novos impostos, nem a exigência de auxílios sem o consentimento de uma assembléia, exceto para alguns específicos tais como: pagamento de resgate do próprio rei, para educação militar do filho primogênito e para o casamento da filha (uma apenas), exigidos em valoração razoável.

Moacyr Lobo da Costa assinala que *“a constituição de comissões de investigação é uma prática parlamentar de origem britânica, fundada no direito costumeiro”*

No contexto histórico inglês, as comissões parlamentares nasceram para racionalizar e dinamizar o trabalho do plenário do Parlamento, pois no reinado de



Eduardo I a assembléia representativa era um órgão irregular, de funcionamento intermitente e por curto espaço de tempo.

Destarte, é certo que na Inglaterra a evolução histórica demonstra que as comissões parlamentares deixaram de ser órgãos *ad hoc*, temporários e eventuais, subordinados ao Parlamento, destinados a desenvolver atividade indagatória sobre determinados assuntos de relevância social e política, passando a ser de constituição automática no início de cada legislatura, em igual número e segundo os mesmos temas de cada ministério do Executivo.

Finalmente, pode-se afirmar categoricamente que o Direito Constitucional clássico consagra, em sua forma definitiva, a elaboração das leis ao Poder Legislativo, principalmente nas Constituições americana e francesa do século XVIII. Os Estados Unidos foram depois da Grã-Bretanha, o segundo país a conhecer tal instituto e considerados hodiernamente como a nação das comissões parlamentares de inquérito.

Ainda no século em que nasceu a teoria da separação de poderes, esta proposta por Montesquieu, o efeito do tema ocupou lugar central entre os escritos federalistas americanos de Madison, Hamilton e Jay Madison. Tal teoria reforçava a sua implementação política na formação de uma nova nação.

Os escritos federalistas alardeavam as teorias de Locke e Montesquieu. Com o primeiro, compartilhavam a idéia de liberdade aos cidadãos por meio de um poder público limitado pelos cidadãos e seus direitos. Com o segundo, compartilharam a crença na separação de poderes como um pilar essencial ao Estado moderno e democrático.

No caso dos Estados Unidos, o poder investigativo reforça o poder congressional para punir, nos casos de cometimento de crime de desacato, baseado em precedentes parlamentares datados de tempos remotos. Nesse caso, o Congresso consolidou um entendimento de que tinha poder para enviar pessoas sob acusação de desacato para a cadeia sem ordem judicial, porque se referia a tal

poder como sendo necessário para a sua própria proteção e para a integridade dos seus precedentes.

O Congresso, em 1857, promulgou uma lei considerando ofensa criminal a recusa de informações solicitada por qualquer câmara. Em 1929, a Suprema Corte considerou que a testemunha que se recusasse a responder as questões solicitadas por uma comissão de investigação poderia ser punida.

Hodiernamente, é consagrado nos Estados Unidos o entendimento de que não pode ser objeto de inquérito parlamentar qualquer pessoa ou organização privada. Contudo, até se chegar a esse entendimento, de uma ampla proteção aos direitos e garantias individuais frente às investigações parlamentares, a nação americana teve que passar por períodos de intensas invasões á intimidade de seus cidadãos por parte de algumas CPIs.

No âmbito europeu, o pioneirismo deu-se na Alemanha com a Constituição de Weimar (1919), que consagrou no seu bojo o direito de constituição de inquérito parlamentar como prerrogativa da minoria legislativa. Determinou a Constituição de Weimar que as investigações parlamentares se aplicariam as disposições atinentes ao processo penal, não autorizando, entretanto, que fossem quebrados os sigilos de correspondência nem telefônico. Relevante apontar a contribuição histórica introduzida pela constituição germânica na adoção de um modelo segundo o qual os inquéritos parlamentares, enquanto instrumento á disposição das minorias deveriam ser levados a cabo com exclusividade por uma comissão especialmente criada para esse objetivo e não pelo Parlamento ou qualquer outra comissão preexistente, permanente ou não, bem como assinalar o direito reservado individualmente aos membros do órgão fracionado, inclusive aos representantes da minoria, de ordenar diligências que julgassem necessárias.

Com essas características o modelo delineado na Constituição de Weimar foi mantido em traços gerais pelo art.44 da Lei Fundamental de Bonn (1946), que assim dispõem: a) as regras de processo penal se aplicam, por analogia, á administração dos poderes. Os segredos de correspondência, correio e telecomunicações não são afetados; 2) os tribunais e as autoridades administrativas devem dar ajuda mútua

judicial e administrativamente. 3) as decisões das comissões de inquérito devem ser submetidas ao exame dos tribunais. Os Tribunais são livres para apreciar e julgar os fatos objetos da investigação.

No Brasil, a história constitucional das comissões parlamentares de inquérito só se inaugura a partir de 1934.

Anteriormente, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 não fez qualquer previsão às comissões parlamentares de inquérito. Nascia ali o Poder Moderador, cujo exercício era deferido de forma privativa ao Imperador, cabendo-lhe velar sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes. Assim, a autoridade era colocada em posição hierárquica superior, exercendo papel dominante na estrutura política nacional, sem qualquer responsabilidade institucional de seus atos.

Todavia, o seu artigo 15, inciso IX, conferiu amplos poderes à Assembléia Geral o que sugeria uma possibilidade de criação de tais comissões.

Já a Constituição Brasileira de 1934 foi mais ampla e no seu art.36 estabeleceu um dispositivo que autorizava à Câmara dos Deputados a criação das Comissões de Inquérito para apurar fatos determinados, mediante requerimento de um terço de seus membros. Cumpre-nos ressaltar que influenciados pela Carta da República de 1934, com exceção de Mato Grosso e São Paulo, todas as outras Cartas estaduais, a partir de 1935, fizeram prever em seu bojo a prerrogativa de instalar comissão parlamentar de inquérito.

Com o Estado Novo de Getúlio Vargas tal possibilidade foi revogada, silenciando a sua Constituição acerca do instituto do inquérito parlamentar. A constituição de 1937 sequer fazia referências à independência e harmonia entre os poderes, como já o fizera as Constituições de 1824, de 1891 e de 1934.

Nessa época segundo registro de Pinto Ferreira (Ferreira, 1999, p. 57):

*Di'ssolvidos os órgãos do Poder Legislativo, tanto da União como dos Estados-Membros dominou a vontade despótica do presidente, transformado em caudilho, á maneira do caudilhismo dominante*

*nas Repúblicas latino-americanas. Os Estados-Membros viveram sob o regime de intervenção federal, sendo os interventores na verdade delegados do presidente. A liberdade de imprensa e de opinião foi amordaçada e também dissolvidos os partidos políticos”.*

Em 1946, o Brasil atravessava a superação ditatorial e reconstruía a democracia e a Constituição daquele ano reintroduziu em sede constitucional a previsão de instituição pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal de comissões parlamentares de inquérito.

Merece ser destacado, nesse período o nascimento e a consagração do princípio constitucional da proporcionalidade partidária e sua aplicação às comissões parlamentares de inquérito

Para Uadi Lammêgo Bulos (Cf.Lammêgo. Comissões p.185), o legado da Constituição de 1946 foi o de impulsionar as comissões parlamentares de inquérito. Segundo o autor, no fim da década de 1940 tornou-se quase impossível contar as investigações realizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Ressalte-se que sob a égide da Constituição de 1946 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 1579 de 18 de março de 1952, que foi a primeira lei da história jurídica federal brasileira a disciplinar as comissões parlamentares de inquérito.

Após a promulgação desta lei, houve o aumento do número de comissões parlamentares de inquérito. A mais conhecida é a Comissão da Câmara dos Deputados, criada em 1953, para investigar os empréstimos do Banco do Brasil às empresas Érica S.A, Editora Última Hora e a Rádio Clube do Brasil.

Todavia, dada a proliferação de investigações nesse período, ressaltando alguns casos, esse instituto passou a perder seu objetivo fundamental, servindo de instrumento, muitas vezes, para a demagogia política e autopromoção.

Em 1964, já se afirmava que a comissão parlamentar de inquérito que o congresso ainda não aprendera a manejar.

A Constituição de 1967, fruto do golpe militar, depôs o Presidente constitucional João Goulart e lançou novamente o País às trevas da ditadura. Vários dispositivos foram criados para cercear a atividade de investigação parlamentar.

Desde então, as comissões de investigações tiveram um papel meramente ilustrativo, mesmo a partir da redemocratização do Brasil, precisamente em 1985 com a eleição de Tancredo Neves à presidência do país e a posterior posse do seu vice José Sarney, nenhuma das CPIs instituídas sob a égide da Carta de 1967 teve como alvo o Poder Executivo.

Os parlamentares eleitos em 1986 e que escreveram a Constituição de 1988, voltaram a ter liberdade para desempenhar seus papéis e com isso nasceu uma constituição mais “equilibrada” em relação aos três poderes.

Tal Constituição dividiu as comissões parlamentares em permanentes e temporárias, além de especificar quais seriam suas funções.

As comissões parlamentares de inquérito voltaram a adquirir importância e tornaram-se comuns na década de 90, inclusive ocupando merecido destaque na deposição do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

Atualmente, o art.58, § 3º da Constituição de 1988 estabelece que as comissões parlamentares de inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, serão criadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

## 1.2 – As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988

No Brasil, como em qualquer país que tenha o perfil liberal democrático foi estabelecida a divisão de Poderes, idéia tão discutida pelos pensadores no decorrer dos séculos. Aristóteles (Política, p.151) já pregava que a concentração de poderes na mão de um só indivíduo é perigosa e injusta. A renomada obra de Montesquieu “O Espírito das Leis” consagrou a teoria da separação de poderes, calcada no princípio que os poderes são independentes e harmônicos entre si.

Destarte, não pode nenhum dos poderes exorbitar suas funções. As Comissões Parlamentares de Inquérito estão dentro das atribuições legislativas e não podem invadir as atribuições administrativas e judiciárias.

Ademais, as comissões de inquérito são sempre criadas com prazo fixo de duração, como dispõe expressamente o art.58, § 3º da Constituição em vigor. No Regimento Interno do Senado Federal, precisa-se que *“em qualquer hipótese, o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”* (art.76, § 4º)

Quanto à natureza jurídica das comissões opiniões dividem-se nessa seara. O doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Comissão Parlamentar de Inquérito, Estudos e Pareceres de Direito Público”, entendia que o inquérito parlamentar era um procedimento judicialiforme.

A característica principal do inquérito parlamentar é que é um sistema acusatório por natureza. Diferenciando-se do inquérito policial no que se refere a sua abrangência, pois a sua amplitude vai além de apurar uma irregularidade e encaminhar o relatório final ao Ministério Público, tem também o objetivo de investigar determinado fato visando a uma legislação posterior mais eficiente.

Com isso conclui-se que as comissões de inquérito como postulou a atual Constituição são entidades estatuídas com o escopo de exercer amplamente o poder de fiscalização sobre despesas, gastos, irregularidades praticadas por quaisquer poderes e órgãos inclusive do próprio poder legislativo obedecendo que a

comissão previamente determine o fato ou os fatos a serem desvendados, não se admitindo a investigação *in genere* ou *in abstracto* que afronta o postulado constitucional instituído no art.58 da Constituição Federal.

Em relação ao Senado Federal até a constituição de 1988, as comissões parlamentares de inquérito eram consideradas do tipo “especial”, podendo se enquadrar em duas modalidades: interna (âmbito do Senado) e mista (âmbito do Congresso Nacional).

O primeiro regimento interno do Senado, aprovado um mês após a promulgação da Carta de 1946, não refletiu o conteúdo constitucional e não dotou o Senado de todas as prerrogativas para formalizar a criação de CPIs.

Destarte, alterações refletindo os novos preceitos constitucionais introduzidas nos procedimentos das comissões parlamentares de inquérito no âmbito do Senado Federal só se fizeram presentes no Regimento Interno pós-constituição de 1988.

Aliás, a Constituição Brasileira de 1988 adotou a teoria apregoada por Montesquieu, que consagrando o Princípio da Separação dos Poderes, estabeleceu mecanismos de controle, freios e contrapesos entre os órgãos que exercem o poder no Estado Democrático de Direito, impossibilitando, assim, sua concentração.

Estabeleceu a Constituição Pátria a competência de cada um dos órgãos que compõem a estrutura do Estado, sendo que os mecanismos de controle não possibilitaram a intervenção direta de um dos poderes em matérias que sejam de competências das demais.

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova concepção, estabelecendo competências diversas para diferentes órgãos que deverão exercê-las de acordo com as previsões ali estabelecidas, existindo limites para as atribuições de cada ente.

Conforme, o artigo 49, inciso X, da Constituição Federal, cabe ao Poder Legislativo fiscalizar, financeira e administrativamente os atos do Poder Executivo.

Para tanto, a criação das Comissões encontra-se nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

O artigo 22 do Regimento da Câmara dos Deputados define as comissões. O artigo 33 enumera-as como especiais, de inquérito e externas; ao passo que as Comissões Permanentes são criadas com o intuito de exercer funções legislativas e fiscalizatórias. Já o Regimento Interno do Senado Federal prevê a criação de Comissões Permanentes, que podem ser internas, externas ou parlamentares de inquérito.

O Regimento Comum do Congresso Nacional também prevê a possibilidade de criação de Comissões Mistas e Parlamentares de Inquérito, sendo que, em seu artigo 9º e seguintes, estabelece diretrizes acerca do seu funcionamento e dos seus poderes.

Concluindo esse tópico, as comissões parlamentares de inquérito são o instrumento de controle e fiscalização da Administração Pública. Tem como fim precípua a moralização do Poder Público, extirpando as irregularidades e o abuso de autoridade.

Além de todas essas funções, outra de grande relevância é a elaboração de leis mais efetivas decorrentes dos relatórios finais das investigações que apontam a ineficiência de determinadas legislações. Destarte, fica assegurada a subordinação ao princípio da legalidade e ao Estado de Direito.

Pontes de Miranda avistava no instituto das comissões parlamentares de inquérito o maior instrumento da democracia. Costumava classificar as CPIs como arma das minorias contra as maiorias.

Para conhecermos com profundidade esse Instituto Jurídico devemos analisar com profundidade a sua natureza jurídica, pois só tendo compreensão de sua essência poderemos efetivamente alcançar com maior precisão os poderes, deveres e limitações dessas Comissões.



## **2 – DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS CPI's**

Quando se fala doutrinariamente acerca dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito o debate se amplia.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são um desdobramento do Poder Legislativo, este exercido pelo Congresso Nacional. Destarte, é preciso descortinar os princípios norteadores do próprio Congresso Nacional, enfim, princípios que sustentam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A hermenêutica do § 3º do art.58 da Constituição Federal de 1988 pressupõe um estudo das atribuições do próprio congresso. O Poder Legislativo detém como princípio norteador o poder de investigar.

O Poder de Investigar representa um verdadeiro princípio implícito do regime, tanto que se deu nos sistemas parlamentaristas e nos sistemas presidencialistas.

Os princípios atribuídos às comissões devem estar previstos expressamente, não podendo ser deduzidos por analogia. Senão vejamos:

a) Princípio da Legalidade: A legalidade tem sua essência no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Brasileira. Tendo por certo que os poderes de uma comissão de inquérito não podem ser implícitos, a conclusão a que se chega é que os poderes das comissões de inquérito são única e exclusivamente aqueles previstos em lei ou nos seus regimentos internos.

b) Princípio da Transitoriedade: As CPIs foram criadas para funcionar por determinado tempo. Aliás, o próprio comando constitucional estipula este tempo. O § 2º da Lei nº 1.579/52 determina que os trabalhos das comissões de inquérito terminam com a sessão legislativa que a tiver instituído, salvo se as casas legislativas resolverem pela sua prorrogação, contudo tendo como limite máximo a legislatura em curso.

c) **Princípio da Formalidade:** Para a instituição de uma comissão parlamentar de inquérito certos critérios devem ser obedecidos. Primeiramente, depende de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara ou do Senado. O requerimento é assinado pelo parlamentar proponente da comissão de investigação e subscrito pela terça parte dos parlamentares que compõem as Casas Legislativas.

d) **Princípio da Representação Proporcional:** Aqui encontramos a exigência da representação das diversas correntes ideológicas que compõem o Congresso, até porque a investigação dos fatos muitas vezes assume outras dimensões, ocasionando a cassação do parlamentar e até mesmo o impedimento de presidentes, como já ocorreu no Brasil.

e) **Princípio da Publicidade:** Os atos praticados por agentes públicos devem ser exercidos às claras para conhecimento de toda a sociedade. O administrador público não pode praticar nenhum ato obscuro, assim sendo a publicidade exige que os atos da Comissão Parlamentar de Inquérito sejam públicos.

f) **Princípio da Colegialidade:** Está previsto no art.47 da Constituição Federal de 1988. Tal principio prestigia a democracia porque a competência investigatória constitui direito próprio das comissões que atuam, investigam e colhem provas estritamente disciplinadas e condicionadas pelas regras das deliberações majoritárias.

g) **Princípio da Finalidade:** No caso das comissões parlamentares de inquérito, tal principio significa que uma investigação objetiva o fato determinado. A investigação é objetiva porque deve se ater a fatos previamente declarados no projeto de resolução que pretende instituir a comissão. É de se observar que nem todos os fatos determinados, ainda que de grande relevância e interesse social, podem ser investigados, porque a investigação implementada por uma comissão está sujeita á definição da área de competência de cada Casa Legislativa.

- h) Princípio do Devido Processo Legal: O devido processo legal é a obediência a paridade de armas entre os litigantes, exigindo um processo formal, contemplando a ampla defesa e o contraditório.
- i) Princípio da ampla defesa e do contraditório: É a garantia que o acusado terá todos os meios em direito admitidos. E a ampla defesa constitui a oportunidade de produzir todas as provas admitidas em direito.
- j) Princípio da Motivação: Todas as decisões tomadas pelo Poder Público devem ser motivadas não cabendo juízos subjetivos do administrador. A decisão motivada é um dos sustentáculos do devido processo legal. No conteúdo da motivação deve existir a relação lógica que estabeleça a conexão entre os fatos e o conteúdo legal, buscando uma decisão razoável ao aplicar a lei com prudência. A motivação é obrigatória tanto nos atos vinculados, como nos atos discricionários.

### **3 – PODERES DAS CPI's**

Segundo o Ministro Paulo Brossard, no acórdão prolatado no HC-71039-RJ, do Supremo Tribunal Federal:

*“se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para levar a termo o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho. Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornece outro Poder, o que contraria a lógica das instituições. A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o puctum dollens da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena de investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil”.*

A Constituição de 1988 estabeleceu um rol de poderes das comissões parlamentares de inquérito. Como primeira capacidade assegurada às comissões de inquérito pelo diploma legal referido, está a de determinar as diligências que sejam reputadas necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos de investigação.

A Carta Magna disciplinou a atividade investigatória da CPI de modo a estendê-la com os mesmos poderes de autoridades judiciais. Nesse sentido, podem ser entendidas as determinações para realização de perícias, inspeções, acareações etc.

Todavia, não estão abrangidos pelos poderes da CPI os atos que, desde logo se referem ao poder de julgar, como atividade-fim do Poder Judiciário. Os atos proferidos no âmbito de uma CPI não ostentam natureza jurisdicional.

Percebe-se que com a nova roupagem, dada pelo constituinte de 1988 ao referido instituto, fez com que, num exercício da tarefa investigatória, as Casas do Congresso Nacional se tornassem mais visíveis à população.

De qualquer modo os poderes expressamente definidos pela Constituição são os abaixo explicitados:

a) Convocar ministros de Estado – Aqui não se exige manifestação do Pleno, sendo deliberada no seio da própria comissão. A autoridade convocada, em não atendendo à convocação, não poderá ser conduzida coercitivamente, pois não é

testemunha, razão pela qual presta informações e não, depoimento. Sua omissão poderá desencadear, apenas, a instauração de processo por crime de responsabilidade;

b) Tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais – Lei Federal nº 1.579/52, artigo 2º – a tomada de depoimento de autoridades deve seguir dois parâmetros: a) no caso em que a autoridade não é participante direta ou indireta dos fatos sob investigação, mas tem conhecimento deles por ver e ouvir e b) quando a autoridade estiver direta ou indiretamente relacionada aos fatos objeto de investigação. Neste segundo aspecto a autoridade será chamada na condição de envolvida com os fatos direta ou indiretamente, e não como testemunha. Cumpre-nos ressaltar que em relação ao segundo parâmetro, ressalta (ALVES, José, 2004, p.232) que:

*“o poder de investigação de uma comissão parlamentar de inquérito chamar qualquer autoridade é limitado pelos princípios da independência dos poderes e da não-intervenção nos entes políticos, em razão da autonomia-administrativa”;*

c) Notificar indiciados e testemunhas – tratando-se de direito parlamentar, a convocação é feita nas hipóteses em que se exige o comparecimento perante o Congresso Nacional ou suas comissões, de ministros de Estado ou dirigentes de órgãos diretamente subordinados a Presidência da República. Nos casos em que as testemunhas não sejam autoridades públicas a própria comissão de inquérito expedirá um ato notificador de indiciado ou testemunha. As testemunhas convocadas não poderão se recusar a comparecer e a depor, conforme dispõe o artigo 206 do Código de Processo Penal, porém o mesmo artigo excepciona que poderão recusar-se a depor o ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias. Tratando-se de militar será feita requisição à autoridade superior, artigo 221, § 2 do CPP. No caso de servidor público não haverá requisição, comunicando ao chefe da repartição em que sirva, com indicação de dia e hora, designado somente na condução coercitiva.

- d) Ouvir os investigados – o investigado tem inúmeros direitos adequados à sua condição, como por exemplo, o de liberdade (art. 5º, LIV, CF), com o remédio legal *habeas corpus* (LXVIII), o de presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF), o de não se auto-incriminar (art. 5º, LXIII, CF), etc., podendo permanecer calado ou até mesmo mentir, condição diversa da testemunha. Caso o investigado não queira comparecer à comissão, ele poderá ser conduzido coercitivamente a prestar depoimento;
- e) Inquirir testemunhas sob compromisso – é uma das atividades mais relevantes das comissões de inquérito, constituindo não raras vezes no principal meio de prova;
- f) Requisitar, de repartições públicas e autárquicas, informações e documentos – tal requisição é feita através de ofício ou qualquer outro meio idôneo e não se admite o descumprimento de ordem emanada pela comissão, salvo algumas exceções. Tal descumprimento pode gerar o crime de desobediência previsto no art.330 do Código Penal;
- g) Exercer o direito de interpelação – trata-se do poder conferido pela Constituição ou por outras normas infraconstitucionais visando o comparecimento de Ministro de Estado perante a comissão para esclarecer negócios governamentais referentes à sua pasta;
- h) Requisitar quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico - O ministro Celso de Mello posicionou-se no sentido da possibilidade de requisição pela Comissão de Inquérito diretamente, sem intervenção do Poder Judiciário de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, desde que expostos os motivos ensejadores de tal medida;
- i) Transportar-se aos lugares onde se fizer necessária a sua presença – Aqui configura-se poder implícito ao poder geral de investigação próprio das autoridades judiciais. A presente medida está expressamente prevista no art.2º da Lei n.1.579/52 e expostos os motivos viabiliza a realização de sessões da CPI fora da sede da

Câmara Legislativa. Em verdade, o deslocamento de membros da CPI é imperioso, especialmente para realizar a inquirição de testemunhas e oitiva de indiciados que não aceitem ou não possam se deslocar à Capital da República;

j) Realizar acareação – é imprescindível neste tópico que as pessoas a serem acareadas já tenham sido ouvidas, bem como que entre elas tenham sido detectadas divergências nos depoimentos prestados;

k) Requerer ao Tribunal de Contas informações e auditorias - O Tribunal de Contas tem natureza mista, de órgão auxiliar do Poder Legislativo e de corporação administrativa autônoma. Mesmo quando atua como órgão auxiliar do Legislativo não significa que o Tribunal de Contas esteja hierarquicamente subordinado aquele. Contudo, é indiscutível o dever de atendimento pelo Tribunal de Contas da União às solicitações feitas pelo Legislativo, sobre os resultados (pareceres, relatórios, análises) de auditorias e inspeções já realizadas, relacionadas com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, isso em decorrência de imposição constitucional;

l) Solicitar a designação de servidores administrativos e a prestação de serviços por autoridades – Esse poder foi inserido no Regimento Interno provavelmente por várias razões, tais como: a garantia constitucional de que as comissões parlamentares de inquérito gozam dos poderes de investigação das autoridades judiciais, de aplicação subsidiária de legislação penal aos seus trabalhos, a prioridade de seus trabalhos, dada a fixação de termos para a sua conclusão e a impossibilidade de existir um quadro permanente de pessoal técnico para assessorar as comissões de inquérito. A obrigatoriedade de poder colocar servidores à disposição das comissões é notória, é condição essencial para que o inquérito parlamentar chegue a bom termo;

m) Determinar as diligências necessárias – As diligências não são outras que as de intimação, exames de documentos, pedidos de exames grafológicos, tomada de depoimentos, oitiva de indiciados, realização de levantamento e de vistorias, solicitação de perícias, enfim, a colheita de todas as provas que servirem para instrução do inquérito parlamentar.

- n) Apresentar relatórios e conclusões – todo trabalho desenvolvido pelas comissões que inquérito precisa ser documentado, para que, em momento apropriado ou ao final, seja elaborado o relatório das atividades. Qualquer relatório deve ser elaborado, discutido e deliberado antes de findo o prazo para funcionamento da comissão, de modo que não podendo ser concluído todo o trabalho inicialmente previsto dentro do período assinalado, deverá ser apresentado relatório parcial com indicação de proposta, caso seja possível. O desrespeito ao prazo fixado para funcionamento da CPI, ainda que simplesmente para elaboração do relatório, o esclarecimento do fato e suas circunstâncias e conseqüente
- o) Importa que este perderá qualquer eficácia, por ter havido preclusão temporal, exigindo-se o arquivamento dos autos.

Com esses poderes expressos na legislação, outros podem ser mencionados no regimento interno de cada casa, consoante autorização inserta no § 3º, art.58 da Constituição Federal. Cumpre-nos ressaltar que deverá haver compatibilidade daqueles com os preceitos da Carta Federal.

Não se pode deixar de mencionar que os depoentes perante a CPI têm resguardado o direito de fazerem ser acompanhado de advogados, tendo estes por sua vez, o direito de aconselhar seus clientes, bem como objetar indagações comprometedoras ou procedimentos que vão de encontro à ordem jurídica constituída.

Tal dispositivo é agasalhado pelo art.133 da Lei Máxima que averba que “*o advogado é indispensável à Administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.*”

As Comissões Parlamentares de Inquérito pode também requerer sem interferência do Poder Judiciário, a busca e a apreensão. Vários doutrinadores entendem que as comissões parlamentares de inquérito, ao exercerem a competência investigatória prevista no artigo 58, §3º da Constituição Federal, está sujeita as mesmas limitações das autoridades judiciárias e que as buscas e apreensões são permitidas quando indispensáveis e realizam-se por intermédio da



autoridade policial, desde que fundamentada, não deixando a cargo na autoridade policial, a seleção dos documentos (MS 23.454 – DF, relator Min. Marco Aurélio, 19.08.99 e MS 23.446 – DF, relator Min. Ilmar Galvão, 18.08.99).

Já outros pensadores entendem que o art.5º, XII, exige expressamente determinação judicial para adentrar sem consentimento do morador, tal atitude violaria o princípio da inviolabilidade da casa. Essa é uma matéria ainda bastante controvertida e que não foi pacificada.

Passadas tais considerações, cada Comissão Parlamentar de Inquérito tem o seu alvo ou objetivo e a sua finalidade e o seu propósito. Podem ser alvos de investigação das comissões parlamentares todas as pessoas físicas ou jurídicas, que por ventura tenham de um modo ou de outro se envolvido com alguma irregularidade ou em operações que causem prejuízo ao Erário.

É notória a importância das Comissões Parlamentares de Inquérito no cenário brasileiro, quer no controle da Administração Pública, quer como instrumento de colheita de informação para a atividade legislativa e prestação de serviços à sociedade.

Portanto, vivemos em um país que optou por constituir-se em Estado Democrático e de Direito, elegendo por princípio fundamental, dentre outros, a dignidade da pessoa humana.

Como corolário disso, tem-se que a maior limitação à atuação das CPIs é exatamente a necessidade de observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, projeto maior de Estado Democrático de Direito.

Ademais, no Brasil, em razão do disposto no inciso XXXV, do art.5º da Lei Maior, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Por conseguinte, o desrespeito à Constituição, à lei e ao próprio regimento interno, não escapa à apreciação do Poder Judiciário, pois até mesmo os atos políticos e os oriundos da corporação, quando ofensivos a direito individual, são passíveis de questionamento judicial.

### 3.1 – Reserva de Jurisdição

Com a Constituição de 1988, foi incluído a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, mas isso não foi uma inovação do direito brasileiro, “*pois já constava da Constituição italiana de 1947 e da espanhola de 1978*” (COMPARATO, 1994, P.66-74).

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves sustenta que todas as possibilidades de investigação atribuídas aos juizes seriam igualmente concedidas às CPI's, pois não seria: “[...] *possível cometer um poder de cunho investigativo aos juizes, igualar a estes as Comissões Parlamentares de Inquérito e depois estabelecer ressalvas onde não o fez a Constituição*” (GONÇALVES, 2001, P.71).

Apesar do entendimento de Gonçalves, a maior parte da doutrina tem entendido que certos atos de investigação são exclusivos das autoridades judiciais (cláusula de “reserva de jurisdição”), ou seja, não sendo passíveis de serem exercidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Contudo, a chamada reserva de jurisdição, ainda é um tema não pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo o Ministro Celso de Mello, no acórdão prolatado no MS 23.452-1/RJ:

*“O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter à esfera única do poder 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 de reserva de jurisdição – que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (Constituição Federal, art. 5º XI), a interceptação telefônica (Constituição Federal, art. 5º XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (Constituição Federal, art. 5º LXI) – traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força da autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade de exercícios de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado”.*

### 3.2 - Limites das CPI'S

Montesquieu (O Espírito das Leis, p.125) preconizava “*o próprio excesso da razão nem sempre é desejável e que os homens, quase sempre, se acomodam melhor no meio do que nas extremidades*”.

Com tal assertiva entendemos que nada pode ficar indiferente ao controle, nenhuma atividade, ação, produção, etc. Nem as Comissões Parlamentares de Inquérito. As CPIs estão sujeitas a limites de natureza formal e material.

Tais limites vêm expressos cristalinamente no art.58, § 3º e versam acerca dos requisitos necessários ao desencadeamento da investigação parlamentar. Ademais, nesse mesmo artigo temos insculpidos os princípios da simetria com centro e do paralelismo das formas estendidos tais atributos às CPI estaduais (art.25, caput, parte final, da CF/88), distritais (art.32, caput, parte final da CF/88) e municipais (art.29, caput, parte final, da CF/88).

Três ordens de limites são impostos às comissões parlamentares de inquérito:

- a) Limites funcionais: Deixando assentado que as finalidades da investigação parlamentar serão apenas aquelas de natureza inspetivo-legislativa;
- b) Limites materiais: representados pela vedação de inquéritos parlamentares que incidam sobre a autonomia individual e de entes locais, assim como sobre a independência de outros constitucionais de soberania;
- c) Limites instrutórios: consubstanciados na impossibilidade de que, na produção de provas, as comissões parlamentares de inquérito tenham poderes maiores ou limitações menores que aqueles previstos para as autoridades judiciárias.

Os poderes investigatórios das CPIs são os mesmos concedidos à Justiça Criminal, a fim de que esta proceda à indagação probatória. Ressalvando-se o princípio da reserva de jurisdição que a Constituição Federal atribuiu com absoluta exclusividade aos membros do Poder Judiciário. Mesmo assim, é abrangente o alcance dos poderes investigativos das CPIs sobre a máquina do Estado.

A dificuldade está em demarcar o espaço da vida privada aberto à instrução probatória das CPIs em nosso ordenamento jurídico, desprovido de diretrizes inerentes à matéria.

O certo é que os poderes das CPIs não são ilimitados ou absolutos, encontrando suas fronteiras, explícitas ou implícitas na própria Constituição. Alguns autores afirmam que os poderes de investigação dos fatos sofrem limitações de ordem jurídico-constitucionais, as quais derivam de natureza do regime e dos princípios consagrados na Constituição.

Sendo que o campo de atuação dessas comissões é delimitado pela área de competência constitucional do Poder Legislativo, em razão de que são investigáveis os fatos que possam ser objeto de disciplina em lei, de deliberação, de controle ou de fiscalização parlamentar.

Um das limitações aos poderes das CPIs é a impossibilidade de ser desatender ao quorum e ao modo constitucionalmente estabelecido para a criação de uma comissão.

Com isso, inexistente qualquer possibilidade de a criação de uma comissão parlamentar de inquérito resultar da deliberação plenária, dado o disciplinamento do art.5º § 3º da Constituição Federal. Decorre disso, a impossibilidade de criação de uma comissão de inquérito sem observância ao pedido de requerimento de um terço da Casa Legislativa respectiva.

Ressalte-se que o número mínimo de subscritores haverá de persistir até o momento da publicação do requerimento sob pena de indeferimento, pela Presidência, por desatendimento de requisito essencial.

Outra norma constitucional que deve ser observada é que as comissões parlamentares devem ser constituídas assegurando a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares integrantes da respectiva câmara.

A exigência de observância ao princípio da participação partidária é consequência do pluralismo político e do caráter nacional dos partidos políticos. O

respeito a tal princípio é de suma importância observando a deliberação de algumas matérias discutidas nas comissões. Tal observância evita que um partido ou bloco parlamentar seja aliado em todas as investigações.

Por derradeiro, o desrespeito a tal princípio na composição de comissão de inquérito invalida-a, quer no âmbito do próprio Legislativo, valendo-se do poder de autotutela, quer mediante o Poder Judiciário.

Outra limitação é que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem incidir sobre a vida privada do cidadão, que é direito constitucionalmente protegido. E ainda como outra limitação às investigações parlamentares pode-se citar a proibição de decretar a prisão de qualquer pessoa.

A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que “não poderiam elas formular acusações e/ou punir delitos, não poderiam desrespeitar o privilégio contra auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha”.

Acerca desse tema decidiu o STF no Mandado de Segurança 23.452-RJ (medida liminar) exarado pelo Relator: Min. Celso de Mello:

*COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CONTROLE JURISDICIONAL DE SEUS ATOS. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO STF. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: ATOS CUJA PRÁTICA SOMENTE PODE SER ORDENADA POR AUTORIDADE JUDICIÁRIA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.*

### **DECISÃO**

*Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra o Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro, no qual o autor do presente writ mandamental sustenta a ocorrência de abuso de poder que teria sido praticado por esse órgão de investigação parlamentar.*

*O ora impetrante - fundamentando a sua pretensão mandamental na circunstância de ser Advogado e de não exercer qualquer cargo de direção, de gestão ou de administração na empresa Teletrust de Recebíveis S/A (da qual, segundo afirma, sequer é acionista) - alega, com apoio no art. 133 da Constituição e no art. 7º, II, da Lei nº 8.906/94, que se revestem de ilicitude as medidas restritivas de direitos contra ele ordenadas pela CPI/Sistema Financeiro.*

*ABUSO DE PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES E POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL. 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.*

*OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ESTÃO SUJEITOS ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Não obstante a inquestionável importância político-institucional da atividade de controle legislativo - e das inerentes funções de investigação que são atribuídas ao órgão parlamentar -, o desenvolvimento do inquérito instaurado por qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional rege-se por normas, que, visando a coibir eventuais excessos, impõem insuperáveis limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.*

*OS MEIOS DE INVESTIGAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. É irrecusável que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. Essa prerrogativa de fiscalizar traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.*

*O fundamental, nesse âmbito, é:*

*(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da 'reserva jurisdicional constitucional', isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII);*

*(b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;*

*(c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do ‘jus libertatis’, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país.”*

**Ministro CELSO DE MELLO**

*Relator*

Além de tudo que já foi acima mencionado como limite aos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito encontra-se o princípio da reserva jurisdicional, os direitos fundamentais e todas as diretrizes do Estado Democrático de Direito.

Ademais, as CPI's deverão considerar como limitação à sua atuação, o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição Federal, em contrapartida ao princípio da separação dos poderes, devendo motivar todos os seus atos, assim como o fazem as autoridades judiciais ao proferirem suas decisões.

No Estado Democrático de Direito não há lugar para abuso de poder, a adoção de certas regras implica que o Brasil garantirá e terá que respeitar os direitos e liberdades fundamentais, que as atividades do Estado serão submetidas às leis por ele criadas e que toda a atuação do Estado será passível de controle judicial.

### 3.3 - Pontos polêmicos ou suscetíveis de regulamentação

A busca e apreensão: Tal instituto sofre restrições diretas da Constituição Federal, decorrentes da necessidade de respeito à dignidade da pessoa humana (CF, art.1º, inciso III) e das garantias asseguradas na Constituição Federal de incolumidade física e moral (art.5º, inciso III), inviolabilidade de domicílio (art.5º, inciso XI) e intimidade e vida privada (art.5º, inciso X). A busca e apreensão

ocorrem, também, em âmbito domiciliar e pode ser realizado na própria pessoa (CPP, art.240).

A doutrina diverge sobre o poder das comissões de inquérito em realizar busca e apreensão, defendendo alguns doutrinadores que estas podem ser realizar a busca pessoal, supostamente amparada no poder de polícia deferido ao legislativo (CF, art.51, inciso IV e art.52, inciso XIII). Outros, enfrentando o problema somente em relação a busca domiciliar, também concluem pela impossibilidade de sua concretização por determinação da CPI.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem oscilado, embora as decisões mais recentes concluam pela impossibilidade de ser decretada a busca e apreensão por comissões de inquérito. Chegou-se a determinar o arquivamento de inquérito, a pedido do Ministério Público, em face de deputados federais que realizaram busca e apreensão em residência sem ordem judicial (Inq.1.331-DF). Em outra oportunidade, também, determinou-se a devolução de documentos e equipamentos apreendidos em residência, declarando-se ineficaz eventual prova decorrente dessa apreensão, por infração ao dispositivo constitucional.

Portanto, o que se percebe é que a busca e a apreensão tem por objetivo primordial evitar o desaparecimento das provas do crime (CPP, art.6º, inciso II e art.240). As CPIs não têm por finalidade apurar crimes *in abstracto*. Logo, não cabe a busca e apreensão de bens ou documentos de órgãos públicos ou de pessoas naturais ou jurídicas, em qualquer lugar, em especial a busca domiciliar, dependendo, em qualquer hipótese, de autorização judicial para cujo requerimento deverá demonstrar a pertinência e necessidade.

Quanto à busca pessoal não restam dúvidas que no recinto de reunião de comissão de inquérito, existindo fundada dúvida de que alguém está a portar arma, pode ser essa busca determinada pelo dirigente da CPI, fundamentando-se na competência de manter e garantir a ordem interna.

Outro ponto bastante controvertido é a oitiva de indiciados (investigados), a diferenciação já começa na nomenclatura: o indiciado é ouvido, a testemunha



inquirida. Aí já temos a primeira conclusão lógica, que inexistente indiciado em investigação parlamentar.

Com isso, observa-se que os integrantes das comissões de inquérito devem agir com recato e circunspeção, observando o princípio da dignidade humana. Quando a Lei nº 1.579, de 1952, atribui poder às comissões de inquérito para “ouvir indiciados”, não significa com isso que estas procedam seu indiciamento formal, não tão somente, que sobre esta pessoa recai uma suspeita, o que também não significa que ela seja ré ou acusada, advindo daí garantias constitucionais e legais que deverão de ser respeitadas. Sequer é necessário que exista indiciado (investigado) definido a priori na investigação parlamentar. De qualquer maneira a comissão deverá dar conhecimento a quem for depor sobre a existência de indícios de sua participação nos fatos que constituem objeto de investigação.

Entende-se que, atualmente, a comissão não está impedida de realizar indiciamento formal do investigado, tendo em conta que a instrução dos inquéritos parlamentares obedecerá às normas do processo penal, pois a função de indiciar, originariamente, é judiciária.

O fato, porém, como já fora dito acima, é que a rigor inexistente indiciado no inquérito parlamentar, bastando que a condição de investigado da pessoa convocada a depor esteja clara para fazer incidir os direitos subjetivos que lhe são próprios.

A realidade, contudo, é que, mesmo que inexistente indiciamento formal pela CPI, do suspeito da prática de um delito, a tomada de uma medida cautelar pessoal ou probatória, envolvendo os mesmos fatos investigados pela CPI, em um processo judicial ou numa investigação policial altera seu *status personae*, não podendo aquele ser tratado como testemunha, porquanto não poderá assumir os deveres inerentes à esta.

O indiciado pode ser diretamente notificado pela comissão parlamentar de inquérito a comparecer perante ela para ser interrogado, assim como, a testemunha. A diferença é que o indiciado, especialmente quando já declarada essa condição

não pode ser forçado a comparecer, isso porque a condução coercitiva somente ocorre em relação à testemunha, consoante se infere do parágrafo único, do art.3º da Lei das CPIs, que não faz referência a indiciado.

Alguns doutrinadores, tais como Plínio Salgado, José Luiz Mônaco da Silva e Laudo de Camargo entendem que o indiciado tem o dever de comparecer, depois de diretamente notificado pela comissão de inquérito, mas não poderá ser obrigado a falar.

Esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal no HC-79.244/DF, in verbis:

*“Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas, sim, o de não responder às perguntas cujas respostas entenda possam a vir incriminá-lo”.*

Com efeito, inexistente a obrigação de o indiciado (investigado), assim como a testemunha, dar resposta à pergunta formulada, quando puder acarretar sua auto-incriminação, isso por ter aplicação ampla o inciso LXIII, do artigo 5º da Constituição Federal, que garante ao preso o direito de silêncio, o que vale também para indiciados, por força de interpretação extensiva.

#### **4 – GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DE INVIOABILIDADE DE DADOS SIGILOSOS DAS CPI's**

A tensão entre imperativos de publicidade e sigilo na condução dos trabalhos investigativos é um dos pontos mais sensíveis a ser observado no estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito.

De pronto devemos destacar que sendo a publicidade da atividade estatal inerente ao próprio sistema democrático, todos os atos praticados pelos seus agentes devem inteligíveis e, na medida do possível, públicos para que a sociedade possa deles tomar conhecimento, entendê-los e sobre eles exercer certo controle.

Em muitos casos de expressão, a pressão popular é o motor para o trabalho investigativo dessas comissões. A par disso, se as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, suas atividades aproximam-se daqueles atos processuais praticados em juízo. Reveste-se, assim, a Comissão Parlamentar de Inquérito da obrigatoriedade de reserva quanto às informações obtidas. Na prática o que ocorre é a co-guarda ou co-proteção do sigilo significando o dever de manutenção do segredo por parte de todo aquele que tenha acesso a dados protegidos, inclusive de parlamentares integrantes de CPI, que devem respeitar e preservar o sigilo dos dados que lhes foram transferidos. A revelação dos documentos e do conteúdo de debates ou deliberações sobre os quais a lei imponha sigilo ou a Comissão haja resolvido ser secretos, por parlamentares, acarreta-lhes a aplicação de pena de responsabilidade, por falta de decoro parlamentar, nos termos do regimento interno da respectiva Casa Legislativa. Na Câmara dos Deputados, a hipótese é de perda temporária do exercício do mandato, nos termos do artigo 246, inciso III, do RICD.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha de competência para ter acesso a dados reservados, não pode conferir, arbitrariamente, indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, fiscal e telefônico.

Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. A Comissão deve também realizar sessões periódicas no transcorrer do prazo fixado para seu funcionamento, tais sessões podem ser públicas, secretas ou reservadas.

As sessões, a princípio, devem ser públicas, entretanto a comissão poderá deliberar nesse sentido para que se façam sessões reservadas ou secretas. Serão reservadas as sessões na qual participam, além de seus membros, funcionários a serviço da Comissão, bem como terceiros convidados.

Serão secretas, quando houver exclusiva participação dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, devendo um deles servir como secretário, não se permitindo, desta forma, a presença de terceiros estranhos, ao quadro de membros da comissão.

A Comissão Parlamentar de Inquérito tem o dever jurídico de respeitar e preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos e constitui conduta altamente censurável- com todas as conseqüências jurídicas que dela possam resultar a transgressão desses preceitos.

O exercício de funções investigatórias requer, para assegurar a eficácia de medidas e o resultado dos trabalhos, a realização de sessões secretas ou reservadas. Mas, meios existem e são utilizados para garantir simultaneamente o direito da sociedade à informação, com o resguardo da intimidade, imagem e honra daqueles alcançados pela investigação parlamentar.

Todavia certos preceitos devem ser respeitados e por outro lado a Constituição Federal de 1988, ao tratar de direitos e deveres individuais garantiu a inviolabilidade da vida privada e da intimidade. Logicamente existe a excepcionalidade do sigilo, mas desde que haja uma fundamentação sobre a necessidade prática da medida extraordinária, não se admitindo quando inexistir pertinência com o fato determinado, nem em razão de meras presunções, afirmações vagas e genéricas.

Nessa esteira, temos o parecer da lavra do Ministro Celso de Mello, no acórdão do MS-23851-DF, do Supremo Tribunal Federal:

*“a quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa - quando ausente a hipótese configuradora de causa provável - revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado - não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos - o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos. A FUNDAMENTAÇÃO DA QUEBRA DE SIGILO HÁ DE SER CONTEMPORÂNEA À PRÓPRIA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA QUE A DECRETA. - A exigência de motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. Precedentes.”*

Assim, havendo necessidade de revelar dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito 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, à divulgação do segredo, precisamente porque legitimados pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.

## CONCLUSÃO

O controle político dos atos praticados pelo Governo é talvez uma das principais contribuições dos Legislativos ao processo político. A fiscalização político – administrativa permite que os mesmos possam questionar os atos do Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entendam necessárias. Logo, conclui-se que o poder de investigar é inerente às práticas do Poder Legislativo, bem como elaborar as leis, no exercício de suas funções típicas.

Na tarefa de executar esse controle político – administrativo, as comissões parlamentares de inquérito constituem um importante instrumento do Poder Legislativo na consecução deste fim, sendo hoje uma prática universal, consagrada pelos Textos Constitucionais ou pelos regimentos dos Parlamentos.

A importância das comissões parlamentares de inquérito reside no seu poder de fiscalização e investigação sobre a administração e o governo, visando defender os interesses da sociedade e auxiliar a função legislativa do órgão legislativo. Podem ser instauradas em qualquer nível, federal, estadual ou municipal, sendo uma prática consagrada nos Estados de Direitos, através das Constituições e dos regimentos internos dos Parlamentos.

Nesta tarefa, a comissão de inquérito deve apurar um fato determinado e respeitar certos limites, que são a independência entre os poderes, a forma federativa de Estado e os direitos e garantias fundamentais. Não deve invadir a esfera dos tribunais, nem tomar forma de um inquérito policial, mas servir de instrumento de informação da opinião pública e corresponder aos anseios da coletividade, na defesa dos interesses desta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Jessé Cláudio Franco de. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2005.

ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões Parlamentares de Inquérito – poderes e limites de atuação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi. *Limites aos poderes investigatórios das comissões Parlamentares de Inquérito*. Boletim IBCCrim, n. 74, p. 11-12, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal*. Revista de Direito, setembro/dezembro, n. 15, p. 69-93, 1999.

CARAJELESOV, Yuri. *Comissões Parlamentares de Inquérito – à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira*. Curitiba: Juruá, 2007.

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

FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: Legislação doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FROTA, Hidemberg Alves da. *Os limites aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito em face do direito à intimidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro/março, 2006.

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

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 71.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

OLIVEIRA, Erival da Silva. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 1991.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. *Teoria geral, poderes e limites das Comissões Parlamentares de Inquérito*. Revista EMERJ, v. 10, p. 288-317, 2007.

SANTI, Marcus Evandro Cardoso. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito – Tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVA, Edson Jacinto da. *CPI – a Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. *O Supremo Tribunal Federal e o controle jurisdicional da atuação do Poder Legislativo: visão panorâmica e jurisprudência comentada*. Brasília: Senado Federal, 2007.

ZOUAIN, Renato Sorroce. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho/setembro, p. 235-257, 2003.