

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

BRUNO ALBINO RAVARA

**O PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
NA CONDUÇÃO DE SUAS INVESTIGAÇÕES**

**VITÓRIA
2008**

BRUNO ALBINO RAVARA

**O PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
NA CONDUÇÃO DE SUAS INVESTIGAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de mestre em Direito.

Orientador: Prof^o Dr. Geovany Cardoso Jeveaux

VITÓRIA
2008

BRUNO ALBINO RAVARA

**O PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
NA CONDUÇÃO DE SUAS INVESTIGAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profº Dr. Geovany Cardoso Jevaux
Faculdade de Direito de Vitória
Orientador

Profº Dr.

Profº Dr.

Agradeço a Deus pelas graças concedidas, aos meus pais pelo apoio e suporte proporcionados e a Bianca, pelo carinho e amor incondicional.

RESUMO

Busca reconhecer as Comissões Parlamentares de Inquérito como instituições do Poder Legislativo aptas a investigar fatos determinados, eivados de irregularidades, atingindo sua importante atribuição fiscalizadora concedida pela Constituição Federal. Propicia o raciocínio sobre quais são os verdadeiros poderes e limites alcançados pelas CPI's de forma a evitar abusos e ilegalidades por parte destas comissões, observando que caberá ao Poder Judiciário coibir tais desvios de finalidade. Utilizando-se do método dialético de abordagem, mediante a técnica bibliográfica e documental, levantam-se diversas posições da doutrina nacional acerca dos poderes alcançados pelas CPI's, bem como da análise de posições tomadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema em comento. A partir do estudo das posições doutrinárias e jurisprudenciais, foi possível chegar-se às seguintes conclusões: As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem natureza peculiar, assimétricas a outras formas de investigação; os poderes das CPI's não podem alcançar as reservas de jurisdição estabelecidas pela Carta Magna; é perfeitamente cabível a intervenção judicial para coibir eventuais abusos dos parlamentares responsáveis pelas investigações.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquérito. Poderes. Intervenção judicial.

ABSTRACT

We worked in order to recognize the Parliamentary Inquiry Commissions as institutions of the Legislative Power which are prepared to investigate determined irregular facts, reaching its important examiner function given by the Federal Constitution. Our study favors thoughts about which are the true powers and limits of the PIC's in order to avoid abuse and illegalities on account of these commissions, noting that the responsibility to prevent these mishappenings belongs to the Judiciary Power. Through bibliographical and documentary techniques, we were able to use the dialectic method of approach and therefore several perspectives of the national doctrine about the range of influence of the PIC's arise, as well as the analysis of the statements from the Supreme Federal Court about the matter in subject. From the study of the doctrinaire and jurisprudential statements, we came to the following conclusions: the Parliamentary Inquiry Commissions have unique nature, which cannot be compared with other means of investigation; the range of influence of the PIC's cannot reach specific parts of the jurisdiction which were established by the Federal Constitution; and it is perfectly possible to have the intervention of the law in order to restrain eventual abuses from the politicians in charge of the investigations.

Key-words: Parliamentary Inquiry Commissions, Intervention of the law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A SEPARAÇÃO DE PODERES E O PODER LEGISLATIVO NAS SUAS FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS	17
1.1 A TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS	17
1.2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
1.3 A INDEPENDÊNCIA E A HARMONIA ENTRE OS TRÊS PODERES	22
1.4 AS FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS DOS PODERES	27
1.5 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO FUNÇÃO ATÍPICA DO PODER LEGISLATIVO	30
2 A INSTAURAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	34
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	34
2.2 ORIGEM HISTÓRICA DAS CPI'S NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	35
2.3 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O ARTIGO 58, §3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	39
2.4 BASE NORMATIVA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	43
2.5 OS LIMITES FORMAIS PARA A INSTAURAÇÃO DAS CPI'S.....	44
3 ESTUDO COMPARATIVO ENVOLVENDO A NATUREZA JURÍDICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	50
3.1 OS INQUÉRITOS POLICIAIS	50
3.2 AS INVESTIGAÇÕES PROMOVIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	53
3.3 A JUSTIÇA CRIMINAL E A INSTRUÇÃO PROBATÓRIA	54
4 O PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONTROLE JUDICIAL	57
4.1 OS PODERES E AS LIMITAÇÕES DAS CPI'S	57
4.2 O FATO DETERMINADO COMO LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL AOS PODERES DAS CPI'S	66
4.3 AS CPI'S E O DEVIDO PROCESSO LEGAL	69
4.4 A PERTINÊNCIA DO CONTROLE JUDICIAL NAS CPI'S.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS	79
ANEXOS	82

INTRODUÇÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito, estabelecidas como instituições *longa manus* do Poder Legislativo, possuem como escopo a fiscalização de atos determinados, aptos a averiguar a regularidade do papel exercido na Administração Pública, colhendo ainda dados necessários à persecução principal deste Poder, que é a produção das leis.

Primordial questão surgida do estudo referente à atuação das CPI's, diz respeito ao limite de seus poderes, de onde retiraremos o tema de nosso trabalho, cujo tema proposto é estabelecer o limite de atuação legal de tais instituições.

Destarte, para atingirmos o intento proposto, faz-se necessário analisarmos os poderes legalmente estabelecidos a estas instituições, tanto na legislação infraconstitucional, especialmente na Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952, passando ainda pelas atribuições conferidas pelos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, como na própria Constituição Federal de 1988¹, que em seu artigo 58, § 3º, dentre outras estipulações, afirma que as comissões parlamentares de inquérito terão "... poderes de investigação próprios das autoridades judiciais...", cabendo-nos precisar o alcance de tal analogia, para que tais inquéritos não se transformem em verdadeiros processos penais apócrifos, conforme alerta J. J. Gomes Canotilho²

Precisamos, assim, proceder à análise não só das diversas correntes doutrinárias que envolvem o tema em comento, mas também buscar uma discussão das posições de nossos tribunais superiores, sobretudo o STF, sobre o poder de tais instituições.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2007.

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5.ed. Coimbra: Almedina, p. 631.

Quais os limites que poderemos fixar para diferenciar a atuação própria das autoridades judiciais das comissões parlamentares investidas em tais prerrogativas na condução de seus trabalhos? Serão tais poderes incondicionais, de toda e qualquer autoridade judiciária em atividade persecutória?

O artigo 58, §3º da Constituição Federal, bem como a Lei n.º 1.579/52, em seu artigo 1º, estabelece que compete às CPI's a apuração de fatos determinados, advindo uma grande polêmica doutrinária acerca do alcance dado por tais dispositivos legais, tendo em vista que há, na prática das investigações parlamentares, o hábito de se investigarem questões conexas àquela legitimamente instauradora do procedimento.

Daí, em grande parte dos casos, surgem as ilegalidades praticadas por tais instituições, uma vez que, em muitas ocasiões, a condução das investigações das CPI's acabam por ferir diversos direitos individuais, tanto dos investigados quanto das testemunhas, ensejando a impetração dos remédios constitucionais do mandado de segurança e do *habeas corpus*.

Caberá, então, a partir da ocorrência de tais abusos aos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos, o controle jurisdicional das CPI's, um polêmico procedimento necessário para evitar a prática dos abusos por tais comissões.

Assim, levando em consideração a polêmica possibilidade da intervenção sobre tais instituições por intermédio do controle jurisdicional, em caso de desvio na condução de suas investigações, devemos observar quais são os efetivos limites de atuação das CPI's, instaurando-se um debate no sentido de se precisar até que ponto o fato conexo pode ou não se dissociar do fato determinado.

Buscaremos discutir a instauração e o desenvolvimento das atividades por parte das comissões parlamentares de inquérito, levando em consideração a divergência na interpretação da legislação, doutrina e jurisprudência

envolvendo tais instituições, uma vez que nos interessa averiguar os seus efetivos poderes, bem como o possível controle judicial sobre suas atividades.

Delimitando o tema proposto chegamos ao estudo referente ao alcance dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, estabelecidos pela Carta Magna como poderes próprios das autoridades judiciárias.

Ao propormos uma visão histórica envolvendo a criação das comissões parlamentares, devemos iniciar nosso panorama com a relevância da tripartição de poderes do Estado, que levou a uma proteção individual na medida em que enfraqueceu o poder estatal concentrado, uma vez diluído entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Ora, dentro da clássica divisão dos poderes, nos interessa a atuação e as incumbências do Poder Legislativo, analisando suas competências e principais funções, na medida que as comissões parlamentares de inquérito referem-se, simplificando, a uma extensão do citado poder.

Faz-se necessário um estudo acerca dos mecanismos constitucionais propostos para estabelecer os controles internos e externos da atuação de cada poder, chegando, especificamente ao poder fiscalizador externo, averiguando inicialmente a função exercida pela Câmara dos Deputados e ao Senado Federal no que tange ao poder de convocar ministros e requisitar informações, prerrogativas estas previstas no próprio texto constitucional.

Destarte, chegaremos ao nosso intento nesta busca histórica, que é justamente alcançar a previsão de nosso texto constitucional atual, que não só referendou as formas de controle externo pela Câmara e pelo Senado, mas também foi além, dispondo em seu artigo 58, § 3º acerca das comissões parlamentares de inquérito, que possui elementos próprios para sua instauração, devendo obedecer a requisitos formais e materiais, além de possuir um objeto determinado para sua investigação.

Hodiernamente, assistimos de forma gradual em nosso país, felizmente, a uma tendência de tornar cada vez mais transparentes as atuações da Administração Pública. Isto fortalece o sistema democrático de direito e, concomitantemente, instigando a população a tomar uma posição mais ativa em nosso cenário político-econômico.

Especialmente nos últimos anos, presenciamos ao destaque dado pela mídia, pelos partidos políticos, pelas autoridades públicas e particulares e por diversos setores da sociedade às comissões parlamentares de inquérito, que tomaram uma significativa relevância, uma vez apontadas determinadas irregularidades na condução política do atual governo.

Destarte, dentre os principais fatores que nos estimulam à realização do presente estudo estão presentes, indubitavelmente, a atualidade e a relevância do tema, constatada a importância que as comissões parlamentares de inquérito representam para o nosso cenário político atual.

Desta forma, como operadores do Direito, surge-nos o interesse de analisar as comissões parlamentares de inquérito não somente com os olhos punitivos da sociedade em geral, que costuma dar relevância apenas à efetiva aplicação de sanções aos envolvidos, mas sim investigarmos a condução, o *modus operandi* dos trabalhos investigatórios realizados por tais instituições.

Nosso estudo busca ainda analisar o alcance permitido ao poder das comissões parlamentares de inquérito na medida em que estes se relacionam com os direitos fundamentais do ser humano. Tal relação se dá na medida em que quanto maior os poderes conferidos a tais instituições, maiores serão as situações em que haverá ofensa aos direitos fundamentais, sobretudo o direito à liberdade, à intimidade e à vida privada.

Surge então outro ponto relevante, baseado no estudo do poder conferido às CPI's, que é o controle judicial possível durante as conduções das investigações por tais instituições. Não são raras as ocasiões de impetração de

mandados de seguranças, bem como de *habeas corpus* por investigados e testemunhas envolvidos em tais investigações.

Precisamos inicialmente averiguar qual o parâmetro estabelecido para identificarmos a natureza da investigação parlamentar. Isto porque a Constituição Federal estabelece que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Ora, claramente as CPI's não atuam conforme as autoridades judiciárias, uma vez que estas não atuam, rigorosamente considerando, na investigação propriamente dita, mas sim na colheita de provas e no julgamento, tarefa esta ausente nas CPI's.

Sendo assim, as CPI's mais se aproximariam de uma investigação policial, mas as autoridades policiais buscam seus trabalhos na persecução de provas de materialidade e autoria para a elucidação de crimes, o que, por sua vez, também não é função primordial das comissões parlamentares.

Talvez as CPI's aproximem-se, no que tange aos poderes e natureza de sua instauração, às investigações realizadas pelo Ministério Público, sendo então um terceiro parâmetro a buscar semelhanças.

Obviamente, deveríamos ter a segurança ao estabelecer o correto parâmetro atingido pelas CPI's, uma vez que, mediante tal trabalho, chegaríamos ao limite alcançado pelos poderes de tais instituições, o que certamente diminuiria os reclamos por parte dos indiciados e testemunhas investigados, que procuram o judiciário em proteção aos seus direitos individuais.

Tal estabelecimento do parâmetro alcançado pelas CPI's, bem como da correta identificação dos poderes destas instituições, haveria também a diminuição das decisões contraditórias sobre tais pontos, pois observamos uma grande variação da posição de nossos tribunais superiores, em especial o STF, sobre os limites na atuação das CPI's, variando conforme o momento político da

discussão, bem como das convicções particulares de cada ministro envolvido nas ações de mandado de segurança ou de *habeas corpus*.

Tais divergências não alcançam somente o judiciário, mas, sobretudo a doutrina nacional e estrangeira, que se divide ao procurar estabelecer o alcance do poder, bem como a natureza das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, a divergência doutrinária baseia-se em dar às CPI's maior ou menor poder de atuação, da mesma forma em que busca privilegiar ou não os direitos individuais, sobretudo o direito à intimidade e à liberdade, atingidos durante as investigações.

Desta forma, cumpre-nos inquirir qual o alcance dos poderes investigativos das comissões parlamentares de inquérito, estabelecido pela Constituição Federal como sendo poderes próprios das autoridades judiciárias.

O estudo envolvendo o alcance dos poderes na condução das investigações por uma comissão parlamentar de inquérito envolve determinados posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que se distanciam pelo fato de considerarem alguns que os poderes de tais institutos devem ser interpretados da forma mais restritiva possível, enquanto outros estabelecem que os poderes devem ser mais abrangentes.

Em nosso sentir, as comissões parlamentares de inquérito possuem, conforme estabelece a Constituição Federal, os poderes próprios das autoridades judiciais somente no que tange aos poderes instrutórios, ficando exclusivamente para o judiciário as atribuições resguardadas pela reserva da jurisdição.

Como hipóteses secundárias, podemos afirmar que as comissões parlamentares de inquérito não podem ser consideradas análogas aos procedimentos processuais penais, uma vez que os indivíduos investigados por tais instituições não são ainda considerados acusados, mas sim investigados,

servindo a condução dos trabalhos apenas para coletar dados, reunir informações para uma possível acusação formal.

Ainda, aos investigados pelas comissões parlamentares de inquérito, considerados acusados, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa, uma vez que as comissões parlamentares de inquérito, mesmo não considerada como análoga a um procedimento judicial, não podem ser também consideradas análogas ao procedimento inquisitório típico dos inquéritos policiais.

Temos então como objetivo geral estabelecer o alcance da legislação constitucional quando, ao se referir sobre os poderes das comissões parlamentares de inquérito, confere a tais instituições poderes próprios das autoridades judiciárias.

Porém, ainda buscaremos discutir os limites a serem observados na persecução do fato determinado durante os trabalhos de uma comissão parlamentar de inquérito, bem como analisar os poderes investigatórios estabelecidos pela legislação constitucional e infraconstitucional às comissões parlamentares de inquérito.

Procuraremos conhecer a distinção entre as figuras do indiciado e da testemunha, bem como a diferenciação de seus tratamentos no curso de uma investigação pelas comissões parlamentares de inquérito.

Interessa-nos ainda analisar a alteração dos focos de uma investigação realizada por uma comissão parlamentar de inquérito relacionando tal fato com a transmutação da figura do indivíduo de indiciado para testemunha no decorrer das atividades investigatórias.

Talvez, o tema mais polêmico acerca das CPI's seja aquele referente aos poderes de tais instituições, principalmente se for discutida a dimensão que deve ser tomada e qual a interpretação devida para o dispositivo constitucional

que estabelece os poderes das comissões como poderes próprios das autoridades judiciárias.

Nas discussões doutrinárias acerca do tema, busca-se, então, uma análise conjunta das legislações que dispõem sobre o tema, quais sejam, a Constituição Federal, em seu artigo 58 § 3º, a Lei n.º 1.579/52, e os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Podemos estabelecer que existem basicamente três posicionamentos acerca dos poderes das comissões parlamentares de inquérito: aqueles que defendem a tese da máxima restrição possível aos poderes de tais instituições, conferindo somente as atribuições especificadas na Lei n.º 1.579/52; os que se colocam numa posição intermediária, conferindo poderes maiores às CPI's, mas condicionando a executoriedade dos seus procedimentos à iniciativa judiciária; e por fim, temos a corrente que sustenta a tese de que os poderes das CPI's, devem ser amplos, idênticos aos dos juízes durante a fase instrutória do processo civil ou penal.

Autores como Riane³, Tucci⁴ e Comparato⁵, posicionam-se em conferir às comissões parlamentares de inquérito um poder mais restritivo, aproximando-o mais aos ditames da legislação própria de tais institutos, qual seja, a Lei n.º 1.579/52.

É nesta linha de pensamento que se refere Riane⁶, ao estabelecer que as CPI's possuem apenas a função de apurar, não detendo o poder de processar ninguém. De imediato, já identificamos que o autor refuta qualquer posição que

³ RIANE, Frederico Augusto D'avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 185-204.

⁴ TUCCI, Rogério Lauria. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.6, 1994, p.233-247

⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n.10, p.58-66, 1995.

⁶ RIANE, Frederico Augusto D'avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 199.

possa conferir a tais institutos algum caráter punitivo, mas meramente investigativo.

No mesmo diapasão se filia Brega⁷, acrescentando a informação de que os poderes das CPI's somente se equiparam aos das autoridades judiciárias no que tange à instrução, não ao julgamento.

Na opinião do supracitado autor, as CPI's somente podem agir onde a Constituição Federal não reclama expressamente a atuação jurisdicional, pois reconhece o fenômeno da reserva jurisdicional, muito utilizada no direito norte-americano⁸.

Desta forma, traz o autor um importante fator limitante aos poderes das CPI's, que se referem justamente à reserva da jurisdição. Nas situações onde é necessária a presença do Estado-juiz para a tomada de determinadas atitudes, previamente estabelecidas, não poderão tais instituições ocupar esta função, que, muitas vezes, é fomentado pela “fogueira das paixões politizadas da vida parlamentar.”⁹

Um ponto quase que pacífico na doutrina é o fato de que qualquer inobservância aos direitos individuais dos indiciados e testemunhas nas comissões parlamentares de inquérito, ensejam a interferência judicial por meio das impugnações do mandado de segurança e do *habeas corpus*.

Assim, de acordo com Mattos, “O poder judiciário fica autorizado a aferir e penetrar na essência da construção do ato emanado pelos demais Poderes, para verificar se é o mesmo moral, legal, impessoal, eficiente, e se cumpre o requisito da publicidade”.¹⁰

⁷ BREGA, José Fernando Ferreira. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, ano 4, v.1, jan./jun. 2003, p.103.

⁸ Ibid., p.104.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 199.

¹⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O controle dos poderes executivo e legislativo pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 234, out./dez. 2003. p. 233.

Freqüentes são os reclamos de muitos que se sujeitam aos poderes instrutórios das CPI's, como indiciados ou testemunhas, alegando, muitos deles, desrespeito aos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, como a liberdade, a honra e a intimidade, situação esta agravada por se tratarem tais instituições de colegiados temporários¹¹.

Portanto, necessário se faz o estudo acerca dos reais limites dos poderes de uma comissão parlamentar de inquérito, sobretudo quando temos em jogo direitos individuais constitucionalmente garantidos, como o direito à honra, vida privada, e muitas vezes a própria liberdade.

Precisamos, inicialmente, definir o que seria a persecução do fato determinado, estabelecido pela legislação constitucional e pela legislação própria das CPI's, estudando quais seriam as situações em que o fato determinado podem abrir espaço à perseguição dos fatos conexos.

Um dos grandes entraves para a delimitação do que seja o fato determinado é que tal instituto não encerra um conceito fechado, devendo ter sua determinação, conforme observa Schier¹², *a posteriori*, de acordo com o caso concreto de cada investigação.

O método a ser utilizado na condução do trabalho a que nos propomos será o dialético, uma vez que buscaremos discutir, a partir de nossa proposição inicial, acerca dos poderes de uma comissão parlamentar de inquérito, conforme trazido a título de hipótese, contrapondo-a aos posicionamentos divergentes, a fim de que possamos alcançar o nosso objetivo primordial, qual seja, estabelecer o real alcance dos poderes conferidos às CPI's.

Assim, a pertinência do método dialético justifica-se pelo fato de nosso trabalho buscar a apresentação e discussão das posições doutrinárias acerca dos

¹¹ FROTA, Hidemberg Alves da. Os limites aos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito em face do direito à intimidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v.54, n.54, jan./mar. 2006, p.124.

¹² SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p.121-165.

limites de poder conferidos às CPI's, ao mesmo tempo em que procura confrontá-las com a prática jurídica, analisando a posição dos tribunais superiores acerca de tais debates, sobretudo os julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Para atingir o fim a que almeja nosso estudo, utilizando-nos do método dialético de abordagem, utilizaremos a técnica da pesquisa documental e bibliográfica, que consistirá, inicialmente, no levantamento das diversas posições da doutrina nacional acerca de qual seria, efetivamente, a dimensão alcançada pelos poderes das CPI's, bem como das diversas interpretações advindas do dispositivo constitucional que estabelece os poderes conferidos a estes institutos.

Posteriormente, procederemos à análise dos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, em cujo teor contenha a discussão acerca dos limites ao poder conferido às comissões parlamentares de inquérito, enfrentando a questão acerca da extensão do dispositivo constitucional (art. 58, § 3º), que confere a tais institutos os poderes próprios das autoridades judiciárias.

1 A SEPARAÇÃO DE PODERES E O PODER LEGISLATIVO NAS SUAS FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS

1.1 A TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS

Com a análise da divisão material das funções do Estado, nosso objetivo inicial é chegar ao importante princípio referente à separação de poderes, um dos grandes pilares do Estado Constitucional, tendente a abolir qualquer resquício de autoritarismo.

A concepção de tripartição das funções estatais nos leva, inquestionavelmente, à noção de Poder estatal. Isto porque a tripartição das funções executiva, legislativa e judiciária surge no momento histórico em que já não mais se concebe o poder centralizado, sendo necessária a partilha do poder.

Com a ciência inicial de que o termo “partilha do Poder “ não pode ser tomado de forma absoluta, uma vez sendo o Poder do Estado uno e indivisível, faz-se necessário analisarmos o Poder e sua partilha sob outra concepção.

Neste sentido, nos alerta o doutrinador Sahid Maluf, para quem o termo separação de poderes deveria ser substituído por separação de funções:

Essa separação de poderes não pode ser entendida da maneira absoluta como pretendiam, nos primeiros tempos, os teóricos do “presidencialismo puro” norte-americano. Nem decorre da doutrina de Montesquieu que cada um dos três clássicos poderes deva funcionar com plena independência e plena autonomia, fechado em departamento estanque. Melhor será falar-se em separação de funções. A divisão é formal, não substancial. O poder é um só; o que se triparte em órgãos distintos é o seu exercício.¹³

Mesmo porque, quando mencionamos o termo “separação de poderes”, devemos levar em consideração que não há, rigorosamente, uma separação rígida de poderes de forma a dissociar definitivamente um Poder dos demais.

¹³ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 211.

J.W. Gough, ao discorrer acerca de Montesquieu no que tange à separação de poderes, assim se manifesta:

[...] embora Montesquieu inicie seu capítulo insistindo em que na hipótese de qualquer dos três poderes ser combinado com outro, a liberdade será destruída, na prática a separação funciona menos rigidamente. Desse modo, ele dá ao executivo um poder de veto sobre a legislatura, para evitar que esta se torne despótica, embora não recomende que a legislatura devesse ter um controle similar sobre o executivo, nem que o monarca devesse exercer o poder legislativo por prerrogativa.¹⁴

Mas, em última análise, ao nos depararmos com o tema de separação de poderes, devemos associar este à questão de divisão constitucional de competências, e não à uma literal partilha de poder, como bem pondera Canotilho:

Quando se fala de divisão ou separação de poderes não se coloca em crise, como já se acentuou, a unidade do Estado, pois, mesmo numa democracia pluralista integrada em comunidades políticas mais amplas, não está em causa a indivisibilidade da estadualidade ou estatalidade. “Dividir” ou “separar” poderes é uma questão atinente ao exercício de competências dos órgãos da soberania e não um problema de divisão do poder unitário do Estado.¹⁵

Destarte, consideramos a partilha do poder na concepção de fuga dos Estados totalitários, centralizadores, que concentravam todos os poderes (funções do Estado) atrelados às pessoas físicas que o exerciam.

Para tanto, nos valhamos da idéia de partilha de poder como a divisão que consiste em “transferir do centro para vários órgãos independentes o exercício do poder de tal modo que nenhum desses órgãos possa praticar os atos de sua competência sem ser controlado pelos demais”¹⁶.

¹⁴ GOUGH, J.W. A separação de poderes e soberania. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. de (Org.). **O pensamento político clássico**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992. p. 183-206.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ed. Almedina, 2ª edição p. 537.

¹⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: RT, 2000. p.109.

Admitimos então que dividir, partilhar o poder, significa, em termos funcionais, dotar determinados órgãos com a porção de competência necessária para a persecução das atividades estatais, quais sejam: executiva, legislativa e judiciária.

As atividades aqui referidas levam em consideração aquelas preponderantemente jurídicas, no sentido de criação, aplicação e interpretação das normas, uma vez que para o presente propósito não levamos em consideração as demais funções do Estado, como por exemplo, as atividades sociais.

1.2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Quando a nossa Constituição Federal estabelece em seu artigo 3º que: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”¹⁷, a ordem maior de nossa legislação institui a cláusula de independência e harmonia entre tais Poderes.

Percebemos que o texto constitucional disposto refere-se apenas à repartição horizontal de poderes, não considerando, neste dispositivo legal, referência à repartição vertical de poderes, o que seria a disposição entre critérios de divisão federativa, estadual/distrital e municipal.

Porém, antes de analisarmos quais seriam os limites e as características do dispositivo referido, precisamos analisar a controvérsia que se forma acerca das concepções tomadas com a “separação de poderes”.

Diante da idéia de separação dos poderes, podemos analisar o termo considerando diversas vertentes, conforme enumera Nuno Piçarra: Distinção entre as funções e os órgãos do legislativo, executivo e judiciário; a independência ou a imunidade de um órgão perante a interferência de outro;

¹⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2007.

controle de poder que um órgão exerce sobre o outro de diversa atuação funcional; participação de mais de um órgão para a execução da função conferida a um só poder ou em prol dos três poderes.¹⁸

José Joaquim Gomes Canotilho, ao discorrer acerca do Princípio da Separação de Poderes, aponta para as duas dimensões complementares do princípio: a dimensão positiva e a dimensão negativa:

A constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação de poderes transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como 'divisão', 'controle' e 'limite' do poder - dimensão negativa; (2) a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas. O princípio da separação como forma e meio de limite do poder (separação de poderes e balanço de poderes) assegura uma medida jurídica ao poder do estado e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico-subjetiva dos indivíduos. O princípio da separação como princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidade dos órgãos constitucionais de soberania. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder.¹⁹

Quando Montesquieu discorreu acerca da teoria da separação de poderes, percebemos que sua contribuição foi no sentido de lançar as bases para um Estado Constitucional, evitando as possíveis ingerências de um Poder sobre o outro, bem como de afastar a ingerência do próprio Estado sobre seus administrados.

Deve ser levado em consideração que Montesquieu, lembrado como sendo o precursor da tripartição de poderes, na verdade não criou, por si só, determinada teoria, uma vez que a mesma é datada anteriormente, desde a teoria do governo misto, conforme detalha Bobbio:

¹⁸ PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra editora, 1989. p. 12.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 244.

Vale a pena repetir aqui que essa teoria pode ser considerada como a interpretação moderna da teoria clássica do governo misto. Há uma unidade de inspiração no governo misto e no “governo moderado” de Montesquieu: as duas noções derivam da convicção de que, para evitar o abuso do poder, este deve ser distribuído de modo que o poder supremo seja consequência de um jogo de equilíbrio entre diversos poderes parciais, e não se concentre nas mãos de uma só pessoa.²⁰

A divisão de poder como forma de não se permitir a criação de um “superpoder”, mantendo a independência e a harmonia entre os três poderes fora bem observada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Assim, o poder do Estado, para que não se torne abusivo, tem de ser dividido e distribuído de tal sorte que a independência recíproca e especialização numa das funções básicas dos que contam com frações da soberania, impeça que qualquer um possa oprimir a quem quer que seja. O poder, portanto, se divide em poderes que são, em última análise, órgãos independentes e relativamente especializados do Estado.²¹

Desta forma, Montesquieu, em sua famosa obra “Espírito das leis”, busca enaltecer o Estado jurídico, em que coloca a legislação como peça essencial na estruturação e no desenvolvimento dos Estados.

Podemos concluir que mesmo não tendo sido Montesquieu o autor responsável pela criação da teoria da separação de poderes, podemos analisar que sua contribuição se deu no sentido de desenvolver a idéia de Estado Constitucional, saindo da esfera dogmática e instituído como prática em sua época.

Em matéria de separação dos poderes, tanto em sentido orgânico-funcional como em sentido político-social, Montesquieu terá dito pouco, ou mesmo nada, de verdadeiramente original relativamente às doutrinas jurídicas e políticas da Inglaterra no tempo. Mas deu certamente o impulso decisivo para transformar a doutrina da separação dos poderes de doutrina inglesa, em critério do Estado Constitucional.²²

²⁰ BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. p. 136.

²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 109.

²² PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 122.

Isto porque não é nova a idéia de Montesquieu de que o Estado age sem riscos de abusos de poder ou de arbítrios na medida em que se dilui o poder, destinado a cada ente especializado suas atribuições pré-definidas, no fenômeno da desconcentração do poder.

Em sua clássica obra “O Espírito das leis”, Montesquieu valoriza a diluição do poder como forma da real liberdade nos governos moderados, em detrimento do governo opressor caracterizado pela concentração autoritária do poder.

A liberdade política somente existe nos governos moderados. Mas nem sempre ela existe nos governos moderados. Só existe quando não se abusa do poder, mas é uma experiência eterna que todo homem que detém o poder é levado a dele abusar: e vai até onde encontra limites. Quem o diria? A própria virtude precisa de limites. Para que não se abuse do poder é necessário que pela disposição das coisas o poder limite o poder. Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados, o Poder legislativo está unido ao Poder Executivo, não há liberdade pois é de esperar que o mesmo monarca ou assembléia faça leis tirânicas e as execute tiranicamente. Não há também liberdade, se o poder de julgar não está separado do Poder legislativo e do Executivo. Se aquele que estiver unido ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos será arbitrário, pois o juiz será também o legislador. Se o poder de julgar estiver unido ao Poder executivo, o juiz terá a força de um opressor²³

Na ocasião da obra “O Espírito das Leis”, Montesquieu, tendo em mente a Constituição inglesa, se referia a um governo moderado em contraposição aos governos despóticos, enaltecendo a liberdade política e lançando as bases para o constitucionalismo moderno.

Veremos a seguir que em nosso Estado o princípio da separação de poderes deverá ser interpretado à luz da independência e da harmonia, conforme disposto de maneira expressa no artigo 3º da Carta Magna.

1.3 A INDEPENDÊNCIA E A HARMONIA ENTRE OS TRÊS PODERES

²³ Montesquieu. **O Espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 165.

Ao analisarmos o dispositivo do artigo 3º da Constituição Federal, devemos levar em consideração os termos “Independentes” e “harmônico” como centrais ao tema da separação de poderes na nova ordem constitucional, eis que a evolução do princípio em comento tornou indispensável uma nova leitura do mesmo.

Por óbvio, não cabe em nossa atualidade uma concepção estática em que os três poderes atuarão de forma a apenas atingir suas atividades fins, uma vez que são muitas as situações em que um poder exerce as chamadas funções atípicas, de modo a realizar, esporadicamente, ou em muitas ocasiões autorizadas a atuar permanentemente, as funções que seriam originalmente pertencente a outros poderes.

Assim, inicialmente, necessária se faz uma menção acerca da partilha, como o momento em que se estabelece a primeira atuação no sentido de se proceder à desconcentração estatal, obedecendo à especialização de cada ente a receber tal atribuição.

Pela técnica da partilha, o legislador constituinte realiza a distinção de poderes estatais, considerados necessários ao atendimento, pelo Estado, dos interesses da sociedade que a ele são confiados, a três conjuntos de órgãos distintos que, por isso, recebem a denominação metonímica de Poderes do Estado.²⁴

Desta forma chega-se a um momento em que a partilha atua como maneira de se diluir o poder do Estado, dotando determinados órgãos de independência funcional, ligando cada órgão, de acordo com sua estrutura funcional, à sua respectiva atribuição de poder.

Surgem então, depois de realizada a partilha, dois questionamentos: Será possível a delegação de poderes de um poder ao outro? Se possível, existem limites para tanto?

Para responder a tais questões, precisamos analisar a cláusula de indelegabilidade, que surgiu com a clássica concepção de delegação de

²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão**: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 196.

poderes, mas que não possui aplicabilidade total em nossa atual organização política.

A cláusula de indelegabilidade era considerada como uma das cláusulas-chaves do princípio da separação de poderes, sendo este ameaçado caso fosse possível uma delegação após realizada a partilha de poderes.

Delegar funções próprias, na visão clássica do princípio, era ferir de morte a “separação” de poderes. Todavia, ao longo da evolução dos tempos [...] a delegação cuja vedação que vinha sendo, por primeiro, atenuada, é, posteriormente, amplamente admitida, de tal sorte que já não constitui cláusula-parâmetro para a aplicação do princípio da separação de poderes, mesmo nos sistemas presidencialistas.²⁵

Atualmente, o princípio em comento encontra-se mitigado, mas não totalmente suprimido. Isto porque nos deparamos com situações em que o próprio texto constitucional trata que determinadas funções são, como no caso das competências privativas para determinadas ações, realmente indelegáveis.

Por outro lado, a possível delegabilidade esbarra, quando é observada em determinada situação concreta, nos limites e condições estabelecidas, posto se tratar de uma exceção, conforme previsões expressas em nosso ordenamento constitucional, mas ainda assim uma exceção à partilha e à separação de funções originalmente estipuladas.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto observa na delegação uma forma de se atender a uma exigência prática na questão da governabilidade, eis que o princípio da especialização de poderes abriria espaço para o princípio da oportunidade, em que chegaríamos à chamada cooperação entre os poderes²⁶.

Deste modo, a delegação seria utilizada em duas ocasiões muito bem definidas: na primeira, utilizada em momentos de urgência para a persecução de determinado fim imediato, e, na segunda, utilizada por questões de ordem

²⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: RT, 1994. p.15.

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão**: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 200.

técnica, contribuindo ainda para que determinado Poder livre-se de determinadas crises causadas pela asoberbação de inúmeras atribuições.

Como exemplos de delegação de atribuições, levando em consideração a nossa Constituição Federal, podemos citar os casos de leis delegadas, medidas provisórias, permissões para que um membro do poder legislativo exerça cargo do Poder Executivo, situações em que se observam a delegação, continuando então o autor para a sua conclusão.

Em suma, a finalidade da técnica da delegação, distintamente das anteriores, não é nem a desconcentração do Poder do Estado, visado pela partilha, nem o controle de um Poder sobre o outro, visado pela interferência, mas a agilização do poder do Estado, por considerações pragmáticas governativas.²⁷

Quando o texto constitucional nos informa que os três poderes são independentes e harmônicos entre si, devemos considerar que a harmonia deve ser interpretada não no sentido de impedir a interferência de um Poder sobre o outro, mas sim de informar que a interferência é permitida, mas somente de forma a manter a independência, ou seja, de forma a preservar a cláusula de separação de poderes.

Enfrenta-se assim uma situação extremamente delicada: de um lado, permitir que um Poder possa exercer interferência sobre o outro, e de outro assegurar o Princípio da Separação de Poderes de forma a evitar a ingerência de um Poder sobre o outro.

Isto porque o princípio em comento, por si só, não tem o condão de evitar a sobreposição de um Poder sobre o outro, mas a partir do momento em que munimos os Poderes com determinados instrumentos, que configuram o denominado sistema de freios e contrapesos, evitamos não só a sobreposição de um poder sobre o outro, mas também a hipertrofia de determinado ente ou mesmo de determinado Poder.

Para tanto, podemos citar o impeachment, que se mostra como o meio do legislativo para impedir a sobreposição do Poder Executivo. O veto

²⁷ Ibid., p. 202.

presidencial, que tem como escopo controlar as ingerências do Poder Legislativo, e o poder dado ao judiciário de anular os atos eivados de vícios praticados pela Administração Pública.

Destarte, no arranjo institucional de poderes, base do sistema presidencialista, cada poder tem esfera de atuação própria, que pressupõe partilha constitucional de competências, harmonia entre o respectivo relacionamento, independência de organização e funcionamento, inacumulabilidade de funções e indelegabilidade de atribuições. As exceções a esses pressupostos, expressas ou não constitucionalmente, buscam, acima de tudo, estabelecer o chamado sistema de “freios e contrapesos”, base da doutrina de poderes moderados, e possibilitar que os poderes políticos “andem de concerto”.²⁸

Portanto, para a preservação da cláusula de separação de poderes, é preciso que as interferências a serem realizadas de um poder sobre o outro sejam apenas para realizar a idéia-fim, não sendo possível a interferência como instrumento de dominação de um poder sobre o outro.

Como então sabermos até que ponto a interferência de um poder sobre o outro não implica em ingerência? Como estabelecermos uma forma segura de situarmos qual a interferência atua como idéia-fim? Em suma, como podemos compatibilizar a interferência de um poder sobre o outro sem implicar em comprometer a cláusula de separação de poderes?

Para responder a tais questionamentos, precisamos passar por duas etapas: a primeira, a de levarmos em consideração que, conforme estabelecido pelo dispositivo constitucional, a independência deve estar ao lado da harmonia, o que significa dizer que numa interferência não necessariamente há ingerência, sobreposição.

Em segundo lugar, devemos conhecer as formas de interferência de um Poder sobre o outro, suas modalidades e suas finalidades. Ao conhecermos melhor o instituto, teremos condições de estipularmos quando uma interferência deixa de cumprir sua idéia-fim para tornar-se uma ingerência, o que,

²⁸ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: RT, 1994. p.19.

concomitantemente, leva ao enfraquecimento da cláusula de separação de poderes.

Inicialmente, devemos tomar como pressuposto a noção de que as interferências ocorridas de um Poder sobre outro atuam como forma de controle recíproco, de forma a possibilitar um sistema em que se evitem os desmandos e as arbitrariedades pois, conforme mencionado, o sistema de freios e contrapesos mostra-se como uma defesa à cláusula de separação de poderes.

Destarte, na medida em que um Poder age de forma solitária, sem controle e sem a limitação dos demais, não teremos como alcançar a harmonia e a independência desejada pelo legislador constituinte, e ficaremos à mercê de um possível governo ditatorial.

Desenvolvendo a noção do sistema de freios e contrapesos como uma forma de se assegurar a cláusula de separação de poderes, e ser alcançado por intermédio de uma técnica de controle recíproco entre os Poderes, podemos chegar à conclusão de que a interferência que um Poder exerce sobre o outro figura como um instrumento de controle recíproco.

E as interferências realizadas por um Poder, na medida em que se justificam para realizar a técnica de controle recíproco, não representam a função típica de cada Poder, mas sim sua função atípica.

1.4 AS FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS DOS PODERES

Ao separarmos as funções típicas como as funções predominantes de cada Poder e as funções atípicas como as funções não partilhadas pelo critério da especialização funcional e a independência orgânica, chegamos à noção de função atípica como a que é (ou pode ser) aquela função em que o Poder atua de forma a interferir na esfera de outro como forma de garantir a separação de poderes.

Assim, para Moreira Neto, as funções atípicas podem ser de duas espécies:

Ou servem para que um Poder garanta sua própria autonomia (e este seria o caso da partilha pelo critério ancilar ou secundário) ou para que um Poder exerça, em última análise, um controle sobre o outro, para evitar o arbítrio e o desmando (e este seria, então, a hipótese da técnica da interferência)²⁹

O supracitado autor, ao discorrer em seu estudo acerca das fricções entre o executivo e o legislativo³⁰, estabelece a existência de quatro controles a serem realizados entre os poderes, a saber: controle de cooperação, controle de fiscalização, controle de consentimento e controle de correção.

Assim, o controle de correção, em que um Poder susta ou desfaz os atos praticados pelo outro, é a forma de controle que mais configura a interferência de um poder sobre o outro, como podemos perceber na atuação do Poder Judiciário, quando invalida determinados atos da Administração Pública tidos como viciados.

Porém, o presente trabalho se concentra no âmbito da análise do poder de fiscalização, eis que o Poder Legislativo, ao instaurar uma comissão parlamentar de inquérito, realiza uma função atípica no sentido de fiscalizar os atos provenientes do Poder Executivo, com poderes próprios das autoridades judiciais.

Embora não seja objeto do presente estudo, interessante seria analisarmos se existem ou não determinadas situações em que haveria uma rigidez constitucionalmente disposta, de forma a impossibilitar o exercício de uma função atípica por determinado poder.

Analisaríamos, então, se existem funções exclusivas de determinados poderes, que não seriam utilizáveis por nenhum outro, o que o ilustre autor lusitano Canotilho denomina de teoria do núcleo essencial:

²⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão**: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 204.

³⁰ Ibid., p. 206.

Embora se defenda a inexistência de uma separação absoluta de funções, dizendo-se simplesmente que a uma função corresponde um titular principal, sempre se coloca o problema de saber se haverá um núcleo essencial caracterizador do princípio da separação e absolutamente protegido pela Constituição. Em geral, afirma-se que a nenhum órgão podem ser atribuídas funções das quais resulte o esvaziamento das funções materiais especialmente atribuídas a outro. Quer dizer: o princípio da separação exige, a título principal, a correspondência entre órgão e função e só admite exceções quando não for sacrificado o seu núcleo essencial.³¹

Se fizermos um paralelo entre a separação de funções e o seu efetivo exercício na Constituição brasileira, veremos, ainda que com pouquíssimas exceções (dentre a qual a função judicial), algumas das funções que seriam preponderantemente típicas de determinados poderes, são prestadas por outros.

Com relação à função administrativa, não são raras as situações de outros poderes que não o executivo, desempenhando suas funções; situação não diferente no Poder legislativo, em que sua função preponderante, qual seja, a legiferante, pode ser desempenhada pelo Presidente da República nas ocasiões permissivas da Medida Provisória.

Situação mais complexa se dá com o Poder Judiciário, eis que reconhece-se aqui uma maior rigidez a ser seguida no que tange à teoria material da divisão de funções, diferentemente dos modelos parlamentares e executivos, onde há uma maior permissividade.

A doutrina reconhece o rigorismo a ser atribuído com relação à função jurisdicional:

Além do papel que a teoria pode desempenhar no âmbito das relações entre Parlamento e Governo, ela tem sido também invocada na delimitação da função judicial, considerando a doutrina ser este um dos domínios em que se deve aplicar mais rigorosamente uma teoria material de funções. Uma

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p.517.

função judicial deve ser confiada a órgãos cujos titulares são juízes independentes, irresponsáveis e inamovíveis.³²

Aliás, trata-se de um dos pontos importantes para a análise mais apurada de nosso objetivo central, uma vez que, ao tratarmos das Comissões Parlamentares de Inquérito, estaremos tratando de um órgão legislativo desempenhando uma função semelhante, mas não idêntica, à função judicial.

De fato, o próprio texto constitucional expressa que os parlamentares, no exercício da função que lhes compete na instauração e desenvolvimento das comissões parlamentares de inquérito, atuarão com funções próprias das autoridades judiciárias.

Porém, nosso ordenamento jurídico, no mesmo sentido em que reconhece tais poderes às comissões parlamentares de inquérito, reconhece, por outro lado, poderes exclusivos às autoridades judiciais, tidos como pertencentes à cláusula de reserva de jurisdição.

Destarte, porção considerável de nosso trabalho será no sentido de atribuímos, efetivamente, quais seriam os poderes próprios das autoridades judiciárias a serem exercidos pelas comissões parlamentares de inquérito, bem como quais funções estariam vedadas a estas.

1.5 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO FUNÇÃO ATÍPICA DO PODER LEGISLATIVO

Levando em consideração a atuação legiferante do Poder Legislativo como sua função típica, após tecermos alguns comentários acerca desta função, buscaremos analisar a instauração e desenvolvimento das Comissões Parlamentares de Inquérito como função atípica deste Poder.

Inicialmente, não é demais repetir que a função de instauração das CPI's, como função atípica do Poder Legislativo, refere-se ao controle de fiscalização,

³² Ibid., p. 517.

atuação esta realizada no que chamamos de interferência entre os poderes, advinda do sistema de freios e contrapesos.

É curioso notar que o Poder Legislativo fora tratado por Locke³³, de forma expressa, como um poder supremo aos demais, uma vez que, dentro da sistemática estatal, o primeiro grande importante passo era concernente à edição das leis, pelo Poder Legislativo, sendo que os outros poderes realizavam papéis secundários no que diz respeito ao cumprimento das mesmas.

Esta característica de supremacia do Poder Legislativo também está presente na obra de Montesquieu, embora razões políticas à época da escrita da obra “Do espírito das leis”, tenham motivado o caráter implícito na opinião deste autor:

Quanto ao mestre francês, este é menos explícito sobre a supremacia do Parlamento, e por motivos fáceis de explicar. É preciso não olvidar que Locke escrevia com toda a liberdade, pois justificava a organização política existente em seu país, ao passo que Montesquieu tinha de disfarçar muitas de suas idéias, já que as redigia sob uma monarquia absoluta e inegavelmente contra as instituições nesta consagradas. De qualquer forma, o leitor de O espírito das leis há de notar que essa mesma supremacia resulta implícita, na medida em que o ilustre gascão identifica vontade geral do Estado com Poder Legislativo.³⁴

Assim, como podemos perceber no comentário disposto, quando Montesquieu recorre de forma reiterada ao argumento de que o Poder Legislativo coaduna-se com a vontade geral do Estado, podemos perceber que há em seu texto uma consonância com os ideais de Locke.

Importante, neste momento, adequarmos o conceito de *rule of law* como um dos alicerces para a consolidação de um Estado de direito mediante a participação efetiva do Poder Legislativo nos ordenamentos jurídicos.

³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 117.

³⁴ Ibid., p.117.

Conforme observa Canotilho, o sistema da rule of law possui, dentre algumas dimensões básicas, a idéia da proeminência das leis e costumes do país perante a discricionariedade do poder real, bem como a sujeição dos atos estatais a uma soberania do parlamento.³⁵

Tais considerações nos remontam ao período em que se buscava uma limitação do poder centralizado autoritário, buscando na lei uma forma de se evitarem os abusos de um poder real despótico.

Vejamos uma interessante passagem de Ferreira Filho a respeito da clássica concepção da supremacia da lei:

A supremacia da lei deveria ser, de acordo com o esquema clássico, a supremacia da Razão sobre o arbítrio dos governantes. Deveria exprimir a vontade geral, que nunca erra, por ser a razão humana despida dos interesses que a descaminham, e, jamais, o predomínio de qualquer grupo, de qualquer vontade particular.³⁶

A lei, por ser considerada pelos liberais clássicos do século XVIII como uma expressão da vontade geral, elegiam-na como a forma adequada de se estabelecer uma sociedade imune aos interesses pessoais de determinados grupos.

De volta ao tema referente às funções típicas e funções atípicas dos Poderes, analisamos aqui o Poder Legislativo em suas funções típicas, como o Poder responsável pela elaboração das leis por intermédio (na competência da União) do Congresso Nacional.

Afastamo-nos do sentido clássico de lei, permitindo uma análise a evitar a forma estanque e sim proporcionando uma interferência da lei com a evolução da sociedade, sob pena de se tornar letra morta, sem aplicabilidade, em nosso ordenamento jurídico.

³⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 90.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 81.

Mas, ainda assim, não podemos negar a vital importância que a lei representa para o Estado Democrático de Direito, conforme observa José Afonso da Silva, ao enaltecer a importância do princípio da legalidade nas sociedades modernas:

A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.³⁷

Analisando o Poder Legislativo, em seu âmbito federal, percebemos que suas funções obviamente não se enquadram apenas no processo de elaboração das leis, possuindo ainda outras atribuições de grande relevância, conforme passamos a verificar.

José Afonso da Silva enumera as funções do Poder Legislativo, com referência à União, em cinco grande grupos³⁸, a saber: (a) atribuições legislativas, que conforme o processo legislativo seguido da sanção do Presidente da República elabora as legislações de sua competência; (b) atribuições meramente deliberativas, sem participação do Presidente da República mediante decreto legislativo ou Resoluções, nos termos dos regimentos internos; (c) atribuições de fiscalização e controle, exercendo tais atribuições nos pedidos de informações, comissões parlamentares de inquérito, controle externo, fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo e tomada de contas; (d) atribuições de julgamentos de crimes de responsabilidade e (e) atribuições constituintes, nas elaborações de emendas à Constituição.

Percebemos que a função de instaurar as comissões parlamentares de inquérito encontra-se na atribuição referente à fiscalização e controle, caracterizando assim uma função atípica do Poder Legislativo, eis que

³⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 121.

³⁸ Ibid., p. 520.

diferenciada, na ocasião da partilha, pelos critérios da especialização funcional e organização, conforme definimos em linhas anteriores.

E ainda, conforme também mencionado anteriormente quando nos referíamos às interferências entre os poderes, as comissões parlamentares de inquérito adentram no chamado controle de fiscalização, sendo dotado, para tanto, dos poderes próprios das autoridades judiciais.

Todavia, nunca devemos perder de vista que a interferência a ser exercida entre os poderes decorre da característica de nosso Estado, assim como na grande maioria dos Estados modernos, em se instituir e se desenvolver como um Estado Democrático de Direito, que possui, em última análise, a função de salvaguardar os direitos fundamentais na medida em que se evita a formação de um superpoder em detrimento dos outros.

Desta forma, justificam-se as atividades de cooperação, responsabilidade e controle entre os poderes para a vigência da Constituição, como já ponderou Konrad Hesse³⁹ em notória obra que defendia o controle como elemento indissociável do poder.

³⁹ HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

2 A INSTAURAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme pudemos analisar no capítulo antecedente, as CPI's conferem uma importante função no Estado Democrático de Direito na medida em que exercem sua função de controle contra possíveis arbitrariedades e tiranias das autoridades, evitando a formação de Poderes sobrepostos a outros.

De fato, as comissões parlamentares de inquérito são formadas pelo Poder Legislativo, sendo este o Poder escolhido pela Constituição Federal como aquele mais adequado a representar os interesses diretos de sua população, que é diretamente por esta escolhida por intermédio do voto, mesmo que possamos afirmar que, rigorosamente, apenas a Câmara dos Deputados possui a característica de ser formada pelos efetivos representantes do povo.

As CPI's encontram, em nossa atualidade, uma grande relevância e são amplamente discutidas nos meios acadêmicos, debatidas pela imprensa, não sendo raro ainda encontrarmos uma parcela considerável da população atenta aos andamentos dos trabalhos realizados por algumas CPI's, sobretudo aquelas que dizem respeito aos atuais escândalos que infelizmente permeiam nossa história política e econômica.

Assim, podemos citar algumas CPI's que recentemente foram instauradas de forma a atrair a atenção da imprensa, que por sua vez conduziu ao acompanhamento popular de seus trabalhos, como a CPI do Apagão, a CPI do Judiciário, a CPI dos Correios, a CPI do Mensalão, dentre outras diversas.

Não é por outro motivo que Paulo Ricardo Schier alega que as CPI's possuem uma função de satisfação da curiosidade geral, na medida em que trazem ao conhecimento público matérias de interesse geral, e não apenas em casos de irregularidades e ilegalidades.

Finalmente as CPIs podem derivar, simplesmente, da função representativa do parlamento. Ou seja, uma vez que o poder é exercido em nome do povo (mediante combinação dos princípios republicano e democrático), sendo seus representantes eleitos para tal fim, compreende-se que os parlamentares podem (e devem) manipular poderes para dar conhecimento à comunidade de fatos dotados de relevância, tratem-se de irregularidades ou não.⁴⁰

Tal pensamento coaduna-se com o fato de ser o Poder Legislativo a instituição que mais se aproxima aos cidadãos, atuando as CPI's, neste diapasão, como verdadeiros comitês pró-democracia.

Em períodos de descobertas de desvios de recursos, improbidades administrativas, corrupções, dentre outras mazelas, há uma tendência a visualizar as CPI's com verdadeiros tribunais de julgamentos, o que certamente desvia o verdadeiro propósito destas comissões e, por sua vez, os próprios parlamentares componentes das CPI's costumam às vezes se desviar de suas verdadeiras atribuições como membros das ditas comissões para, se aproveitando dos holofotes voltados aos seus trabalhos, se utilizarem das CPI's como verdadeiros palanques eleitorais.

Neste momento, de forma devida, ocorre a atuação do Poder Judiciário para coibir tais abusos cometidos pelos membros componentes das comissões, que, ao exorbitarem de suas atribuições, ensejam a atuação interventiva do Judiciário.

Portanto, imprescindível que tracemos aqui um estudo acerca dos requisitos formais e materiais para a instauração das CPI's e, principalmente, uma detida análise acerca dos reais poderes conferidos às comissões na condução de seus trabalhos.

⁴⁰ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p.33.

2.2 ORIGEM HISTÓRICA DAS CPI'S NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ao estabelecermos uma análise acerca da história das comissões parlamentares de inquérito em nossos ordenamentos jurídicos, trabalharemos sobretudo com os ordenamentos constitucionais e suas disposições acerca das CPI's.

Pelo fato de estarmos, à época, sujeitos a um governo que não permitia o controle parlamentar sobre a atuação da monarquia, a Constituição imperial de 1824 não trazia qualquer referência a comissões parlamentares de inquérito.

Curiosamente, embora a Constituição de 1891 também não tenha trazido qualquer dispositivo referente às CPI's, no primeiro período republicano, influenciado no direito norte-americano, algumas CPI's foram instauradas, embora nosso parlamento não possuísse, por óbvio, em observância ao referido período, a necessária força de controle que se fazem preciso para a devida atuação das comissões.

Acerca das CPI's durante o primeiro período republicano, na vigência da Constituição de 1891, afirma Sandoval:

No entanto, no período de vigência da Constituição de 1891, várias comissões foram instituídas, mas nenhuma delas levou a termo a sua tarefa, pois ainda não tinham, os nossos parlamentares, plena consciência da função delas.⁴¹

A previsão expressa das comissões parlamentares de inquérito adveio somente com a Constituição de 1934, que assim dispunha em seu artigo 36 e seu parágrafo único⁴²:

Art 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

⁴¹ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p.24.

⁴² BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%27ao34.htm. Acesso em: 01 dez. 2007.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Ao analisar o texto Constitucional em referência, percebemos que as Comissões Parlamentares somente poderiam ser criadas no âmbito da Câmara dos Deputados, excluindo a atuação do Senado Federal.

Tinha-se portanto uma forte convicção que apenas a Câmara dos Deputados seria a casa apta a propiciar uma real representatividade do povo, não se conferindo igual direito ao Senado Federal, conforme observa Paulino Jacques:

Não só porque, sob aquela Constituição, exercia ele (o senado) o superpoder de coordenar os poderes políticos do Estado (art. 88), como também porque a Câmara dos Deputados, por sua própria Constituição, refletia melhor a vontade popular ou partidária, e, assim, estava mais capacitada para promover investigações do porte daquelas afetas às Comissões Parlamentares de Inquérito.⁴³

Não houve qualquer previsão quanto à instauração das CPI's no ordenamento de 1937, nem mesmo registros de instauração e funcionamento destas devido ao caráter ditatorial do governo à época, que inclusive interrompeu as CPI's que haviam sido instauradas sob a égide da Constituição anterior.

O retorno da previsão constitucional acerca das CPI's ocorreu na promulgação da Constituição de 1946⁴⁴, que, diferentemente da Constituição de 1934, previa a instauração de CPI's pelo Senado Federal, conforme estabelecia o artigo 53 e seu parágrafo único daquela Carta:

Art 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

⁴³ JACQUES, Paulino *apud* SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p.24.

⁴⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasi. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao46.htm>. Acesso em 01 dez. 2007.

O parágrafo único do artigo 40 se referia à necessidade de se observar a representação dos partidos da respectiva câmara instauradora:

Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

A disposição referenciada nos remete à uma disposição que já começava a conter os entornos das CPI's que atualmente vigoram em nosso país, sendo ainda durante o período da Constituição de 1946 aquele em que se promulgou a Lei n.º 1579/52, importante base normativa para a instauração e funcionamento das CPI's, conforme passaremos a analisar adiante.

A Constituição Federal de 1967⁴⁵ reproduziu acerca das CPI's uma disposição bem semelhante ao da Constituição de 1946, trazendo em seu artigo 39 o seguinte texto:

Art 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, houve um acréscimo na disposição referente às CPI's, na medida em que previu a limitação de cinco CPI's em funcionamento concomitante, sendo o texto original renumerado para o artigo 37.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 trouxe significativas alterações para as CPI's, trazendo em seu art. 58, §3º, uma disposição mais completa acerca de sua instauração, limitações materiais, limitações formais e poderes, embora grande parte das discussões doutrinárias acerca do efetivo poder das CPI's seja em razão da pouca precisão do texto constitucional.

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em: 01 dez. 2007.

De qualquer forma, deixaremos a discussão acerca dos poderes das CPI's para um item próprio, nos limitando aqui a apresentar o dispositivo constitucional de 1988⁴⁶ que dispõe sobre as CPI's:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 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 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.

A Carta Magna de 1988 trouxe uma disposição bem mais completa das CPI's do que as Cartas anteriores, dispendo não apenas acerca da legitimidade para a instauração e o quorum mínimo, mas trazendo outras informações relevantes para o funcionamento das comissões, conforme analisaremos no item seguinte.

2.3 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O ARTIGO 58, §3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

É a partir da Constituição de determinado Estado que observamos suas regras acerca dos direitos fundamentais, formas de Estado, regimes, controles e interferências, dentre outras inúmeras previsões.

Dentre os temas que nos interessam no presente estudo, e que são matérias tratadas por uma Constituição Federal, podemos citar: distribuição de competências e repartições; criação de mecanismos de cooperação entre as entidades competentes; forma de separação de poderes; mecanismos para limitar o exercício de um Poder sobre o outro (os sistemas de freios e

⁴⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2007.

contrapesos); dentre outros que, em última análise, servirão para assegurar os direitos fundamentais previstos também pelo texto legal.

No contexto do controle de um poder sobre o outro, a fim de assegurar a salvaguarda dos direitos fundamentais, é que J.J. Canotilho⁴⁷ se refere à racionalização, controle e limitação dos poderes públicos como uma das funções essenciais do texto constitucional.

Ao analisarmos os dispositivos constitucionais no decorrer da história brasileira, percebemos que o legislador constituinte de 1988 ampliou as disposições acerca das CPI's frisando seus poderes de investigação, que até então não eram expressos em nenhuma constituição anterior.

De fato, todos os textos constitucionais até então apenas mencionavam a possibilidade de instauração das comissões para os fatos determinados, sem qualquer menção aos poderes a serem exercidos por elas.

Com a redação estabelecida pelo artigo 58, §3º da Constituição Federal de 1988, as CPI's terão poderes próprios da autoridade judicial, frisam-se assim os poderes investigatórios, estabelecendo, indiretamente, que ditas comissões também deverão se adequar aos limites impostos ao Poder Judiciário na condução de seus trabalhos, indo, assim, ao encontro da vontade constitucional em proteger os direitos fundamentais:

A elevação da competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito ao plano jurisdicional implica, portanto, reconhecer não só a ampliação de seus poderes, mas também sua sujeição às normas regentes da atividade judicial, condicionando a atividade das comissões a uma situação jurídica concreta e ao respeito aos direitos fundamentais do homem, garantidos constitucionalmente.⁴⁸

Embora a questão referente ao poder conferido às CPI's seja um assunto a ser tratado mais adiante, desde logo cabe ressaltar que a Constituição estabelece

⁴⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 75.

⁴⁸ SANTOS, Margaret Olivaes Valle dos. **Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004. p. 174.

o poder das CPI's como próprio das autoridades judiciárias, tal referência, entretanto, deve ser vista com ressalvas.

Isto porque as CPI's destinam-se a apurar fatos determinados relacionados à Administração Pública, quando esta atua com inobservância à legalidade ou à moralidade, bem como nas questões que tragam relevância ao interesse público, mas não possuem o poder de julgamento.

Chegamos então ao ponto em que pesquisamos o objeto das CPI's: trata-se de uma função de controle, fiscalização dos atos da Administração Pública, não possuindo, entretanto, qualquer poder de julgamento, a despeito da norma expressar “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Conforme estipula Comparato, o objeto das CPI's é a “apuração de irregularidades, abusos ou distorções”⁴⁹, sendo que a doutrina costuma referir-se ao objeto da CPI como a investigação de fatos determinados, termo este a ser melhor analisado posteriormente.

Destarte, para Riani, o objeto da CPI se coaduna com o fato determinado, e ainda com a preservação do Princípio da separação de poderes, assim se manifestando:

O objeto de uma CPI deverá ser um fato determinado. Este é um requisito em que há unanimidade seja na doutrina, seja na jurisprudência. Não se pode criar uma CPI para investigar fatos abstratos ou situações indefinidas, sob pena de se atribuir ao parlamento poderes absolutos, contrários ao Estado de Direito, com a possibilidade de violação do princípio da separação das funções do Estado (art. 2º, CF) e, até mesmo, dos direitos fundamentais.⁵⁰

Outro autor que se refere ao objeto da CPI com total pertinência ao fato determinado e ao Princípio de separação de poderes é Brega, que assim se refere:

⁴⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n.10, p.58-66, 1995.

⁵⁰ RIANE, Frederico Augusto D'ávila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 186.

O objeto do inquérito parlamentar, no direito brasileiro, é a investigação de fatos determinados, possivelmente irregulares, pertinentes ao interesse público, e que tenham relação com as atribuições da Casa legislativa. Sem dúvida, a possibilidade de investigação abstrata, em aberto, favoreceria a existência de abusos. Em razão disso, a Constituição, a exemplo de outros ordenamentos jurídicos, restringe as comissões parlamentares de inquérito à investigação de fatos determinados, tendo em vista a preservação das garantias constitucionais, favorecendo, assim, o direito de defesa.⁵¹

Mas, de qualquer forma, deve ser frisado que as apurações dos fatos determinados se limitarão ao caráter investigativo, sem qualquer poder de julgamento, pois, para este fator, não há referência ao poder próprio do Poder Judiciário, sob pena de, mais uma vez, estarmos ameaçando não só os direitos individuais, mas também a cláusula de separação de poderes.

Não foi por outro motivo que o dispositivo em comento estabeleceu, ao final, que as conclusões dos trabalhos de uma CPI serão, se for o caso, "encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores". Desta forma, restou claro que as CPI's não terão o poder de julgar, mas caso o fato determinado investigado conduza à descoberta de uma infração penal, que esta seja tramitada pelas vias ordinárias por intermédio do Poder Judiciário: o Ministério Público deverá oferecer denúncia para que o órgão julgador possa apreciar os fatos sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

O objeto da CPI como apuração de um fato determinado está ligado diretamente à necessidade de o Poder Legislativo reunir fatos acerca da atuação da Administração Pública para sua atividade de controle, sendo que de um lado há a necessidade de se controlar a atuação do Executivo mediante a reunião de informações pertinentes e, por outro lado, a obediência em se manter coeso com a separação de poderes, limitando-se a um fato determinado.

⁵¹ BREGA, José Fernando Ferreira. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, ano 4, v.1, jan./jun. 2003, p.100.

Esta necessidade das CPI's de colher informações precisas da Administração Pública para melhor desempenhar suas funções, como objeto da atuação das comissões, foi bem ressaltada por Garrote:

No es necesario subrayar la importancia para el buen desarrollo de la investigación parlamentaria de una buena información. El Parlamento necesita de información como medio indispensable para el ejercicio de sus funciones, y de manera especial para valorar críticamente la acción del gobierno y de la mayoría que lo respalda. Dado el papel multifuncional que desempeña el Parlamento en la actualidad, y su posición representativa, los Parlamentos necesitan cada vez más de información abundante, rigurosa y precisa.⁵²

Não é por outro motivo que alguns doutrinadores, como Comparato⁵³, entendem que a atuação de uma CPI deverá estar ligada ao âmbito de competência do órgão que a criou, de forma estrita. Assim, se uma CPI é Federal, somente poderá apurar fatos determinados referentes à União, e não aos Estados ou Municípios.

2.4 BASE NORMATIVA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Para analisarmos as limitações formais na instauração de uma CPI, devemos atentar para quais são as normas vigentes a serem observadas, de índole constitucional e infra-constitucional.

Já tendo sido realizada uma análise mais apurada do artigo 58, §3º da Constituição Federal, devemos observar ainda a Lei 1.579/52⁵⁴, bem como os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, aos quais faremos suas devidas remissões nas ocasiões pertinentes ao presente estudo.

⁵² GARROTE, Marcos Francisco Massó. **Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español**. Madrid: congreso de los diputados, 2001. p. 63.

⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n.10, p.58-66, 1995.

⁵⁴ BRASIL. Lei n.º 1579/52. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1579.htm>. Acesso em: 04 dez. 2007.

Não é desnecessário afirmar que tanto a Lei n.º 1.579/52, bem como os Regimentos Internos deverão ser balizados pela norma constitucional acerca das CPI's, bem como de suas regras protetoras dos direitos e garantias fundamentais, de modo que estas atuam como verdadeiros limites às disposições infra-constitucionais.

A Lei n. 1.579/52, editada sob a égide da Constituição de 1946, dispõe em seus sete artigos acerca da instauração, referindo-se a certos limites formais para tanto, mas destina-se de forma mais específica a estatuir os poderes incumbidos às CPI's durante a condução de seus trabalhos investigativos. Por tal motivo, iremos nos referir de forma mais apurada a respeito da citada legislação na ocasião em que tratarmos acerca dos poderes das CPI's.

O Regimento Interno do Senado Federal⁵⁵ trata, em linhas gerais, entre os artigos 145 a 153, acerca do quorum mínimo para sua instauração, matérias que podem ser tratadas nas CPI's, poderes a serem exercidos pelos parlamentares durante os trabalhos, regras a respeito da oitiva de testemunhas e indiciados, conclusão dos trabalhos, prazos e prorrogações.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁶ já é mais minucioso no que tange às regras pertinentes ao funcionamento das CPI's entre os seus artigos 35 e 37, considerando disposições acerca da definição de fato determinado, regras para a duração das CPI's, poderes, apresentação de relatórios finais e depoimentos das autoridades, testemunhas e indiciados.

2.5 OS LIMITES FORMAIS PARA A INSTAURAÇÃO DAS CPI'S

As CPI's, como uma das instituições necessárias para o exercício de controle entre os Poderes, são dotadas de poderes de investigação necessárias a cumprir sua relevante função de apurar os fatos determinados da Administração Pública.

⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. Ato da mesa nº 1, 2006. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>. Acesso em: 05 dez. 2007.

⁵⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer n.º 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 6.ed. Brasília, DF, p.1, 2003.

Por outro lado, como inserida dentro de um Estado Democrático de Direito, as comissões devem estar restringidas por determinados limites à sua atuação, necessários a manter a própria instituição dentro da ordem constitucional.

Quando nos referimos aos limites estipulados para a atuação das CPI's, em referência aos seus poderes de investigação, estamos nos referindo aos limites materiais, ou seja, aqueles limites que servirão como proteção aos direitos fundamentais garantidos pela própria Carta Magna.

Destarte, os limites materiais serão verificados na oportunidade em que estudarmos os poderes da CPI, uma vez que, para tanto, deveremos fazer uma análise acerca de quais são os direitos fundamentais assegurados aos envolvidos na atuação parlamentar.

Para tanto, devemos verificar qual a proteção constitucional e infraconstitucional envolvida na participação de testemunhas, indiciados, autoridades convocadas, advogados, dentre outros sujeitos participantes das CPI's, uma vez que a proteção aos direitos fundamentais do cidadão participante é o limite para a atuação legítima destas comissões.

Não são raras as situações em que as CPI's sofrem interferência do Poder Judiciário, justamente pelo fato de não respeitarem os direitos fundamentais dos participantes, servindo, assim, o Judiciário como limite à atuação desviada do Legislativo na condução de seus trabalhos.

Impetrações e concessões de ordens de Mandados de Segurança, *Habeas Corpus*, *Habeas Corpus Preventivo*, são alguns dos remédios constitucionais utilizados na prática no decorrer da atuação das CPI's de forma a impedir desrespeito aos direitos fundamentais.

No presente capítulo, porém, nosso objeto refere-se aos limites formais para a instauração e funcionamento das CPI's, como a necessidade de *quorum*

mínimo, composição numérica e proporcional, limitação temporal e o âmbito de competência.

Com referência ao *quorum* mínimo de abertura, o artigo 58, §3º estabelece que as CPI's serão criadas mediante requerimento de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara, do Senado ou de ambas as Casas.

Caso tal iniciativa de abertura seja realizada pelo mínimo estipulado no dispositivo legal constitucional não haverá espaço para discussões a respeito da conveniência ou oportunidade da instauração da comissão, pois se trata de uma abertura automática, em respeito aos ditames constitucionais.

Porém, como observa Schier, devemos entender tal automaticidade com ressalvas, já que devemos atentar para outras exigências:

A criação da CPI, assim, observado tal requisito, será automática. Mas tal não significa que, não estando presentes outros requisitos constitucionalmente exigidos, como, por exemplo, a hipótese do fato ser indeterminado ou estar fora do campo de atribuições do Parlamento, não possa a respectiva Mesa indeferir a criação por vício formal ou a maioria instaurar recurso contra a instauração dos trabalhos. Isto porque, assinala, assinala Nelson de Souza Sampaio, a idéia de criação automática da CPI não pode significar que o presidente de Mesa da Casa Parlamentar seja um autômato, eis que, não presentes alguns de seus pressupostos, não apenas pode como, também, deve indeferir a constituição da investigação congressual.⁵⁷

Uma questão interessante surge ao questionarmos o *quorum* mínimo para instauração das CPI's: se a minoria não tiver alcançado o mínimo de um terço das assinaturas necessárias, poderá encaminhar requerimento de abertura à Mesa da Casa Parlamentar?

A resposta parece ser positiva, já que devemos analisar o termo "requerimento" de maneira a atender o seguinte: caso o mínimo de um terço seja preenchido, a instauração da CPI é automática, mas, se não alcançar tal número, poderá ser instaurada caso seja aprovada pela maioria em Plenário.

⁵⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p. 56.

Aliás, não é outra a disposição da Lei n.º1.579/52, base normativa infraconstitucional das CPI's, que expressamente permite a criação da Comissão neste caso, conforme estipula seu artigo 1º, parágrafo único:

Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.⁵⁸

Não podemos entender que tal legislação não fora recepcionada pela Constituição Federal de 1988, caso contrário estaríamos partindo de uma interpretação meramente literal.

Destarte, caso o requerimento atinja um terço dos parlamentares, a instauração é automática, não necessitando de ser submetido à maioria do Plenário, porém, não alcançado tal *quorum*, nada impede sua deliberação pela Mesa da Casa Parlamentar.

Acerca da possibilidade de deliberação do Plenário, caso não seja atingido o *quorum* mínimo de um terço, Schier se manifesta:

Não será possível, neste sentido, prender-se a quaisquer fórmulas de compreensão restritiva ao termo "requerimento", apelando-se a modelo de interpretação literal. Um sentido teleológico-hermenêutico adequado impõe a conclusão de que deverá haver uma deliberação prévia e que esta terá que atingir a aprovação preliminar de pelo menos 1/3 dos parlamentares, que poderá ocorrer individualmente, como normalmente sucede, mas nada impedindo que este ato decorra de manifestação em bloco, mediante votação do Plenário, o que não deixaria de ser também uma forma de adesão ao requerimento de abertura da investigação parlamentar [...]⁵⁹

⁵⁸ BRASIL. Lei n.º 1579/52. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1579.htm>. Acesso em: 04 dez. 2007.

⁵⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p.58.

Deve ser levado em consideração que tal posicionamento não é unânime na doutrina, pois determinados doutrinadores, como Klein⁶⁰, afirmam que não é possível a manifestação da maioria em bloco.

Outra exigência formal que deve ser obedecida na ocasião da instauração das CPI's diz respeito à proporcionalidade partidária dos membros que a compõem, de forma a assegurar a representação dos partidos menores, que poderiam ser suprimidos pelos partidos de maior expressão política.

Interessante notar que, em relação ao número de parlamentares, não há qualquer dispositivo legal que trate sobre o assunto. Assim, tanto a Constituição Federal em seu artigo 58, §3º, quanto a Lei n.º 1.579/52, bem como os Regimentos Internos do Senado e da Câmara dos Deputados, não tratam acerca do número de parlamentares componentes de um CPI.

Porém, no que se refere à questão da proporcionalidade, não podemos deixar de observar que se trata de um mandamento Constitucional, conforme estabelecido no artigo 58, §1º, que a seguir transcrevemos⁶¹:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Como as CPI's se inserem na condição geral de comissões instauradas pelo Poder Legislativo, deverão obedecer, em sua constituição, o critério de proporcionalidade estabelecido na Carta Maior, que inseriu tal mandamento com a clara intenção de proteger as minorias, bem como a oposição.

⁶⁰ KLEIN, Odacir. **Comissões parlamentares de inquérito: a sociedade e o cidadão**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 23.

⁶¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2007.

Importante limitação formal à instauração das CPI's diz respeito à determinação do prazo de sua duração, exigência esta estabelecida de forma expressa pelo artigo 58, §3º, da Constituição Federal.

Schier observa que são três os motivos para que as CPI's possuam prazo determinado de duração⁶²: em primeiro lugar para assegurar que o fato investigado seja determinado, pois, caso demande largo tempo de investigação, há claro comprometimento da característica de determinação do fato a ser apurado; em segundo lugar, determina-se o prazo por uma questão de segurança dos indiciados e de se evitar que as CPI's se tornem instrumentos eleitoreiros ao encontro dos parlamentares componentes da comissão; e, por fim, justifica-se a determinação do prazo para garantir a eficiência e a objetividade da atuação do Poder Legislativo neste importante *munus*.

Embora a Carta Magna exija a determinação do prazo a ser utilizado pelas CPI's, não traz regras acerca de qual seria o prazo devido, deixando tal tarefa a cargo do legislador infra-constitucional, bem como dos Regimentos Internos.

Com relação à Lei n.º 1.579/52, observamos em seu artigo 5º, §2º, o seguinte regramento no que tange ao prazo de duração das CPI's:

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estipula em seu artigo 35, §2º, prazos determinados, a serem definidos na ocasião da sua instauração:

§ 3º - A comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar terá o prazo de cento e vinte dias,

⁶² SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p.68.

prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

O Regimento Interno do Senado Federal não se utiliza de um prazo fixo limite para determinação do tempo de duração de uma CPI, uma vez que em seu artigo 135 apenas consta que o prazo poderá ser prorrogado a requerimento de um terço dos membros do Senado, apenas criando um limite de duração relacionado com o prazo de duração do período da legislatura em que foi criada a CPI.

Independente da CPI que venha a ser formada, quanto à origem, e de qual o prazo estabelecido para seu funcionamento, o relatório final deverá ser entregue no prazo determinado, sem desrespeito ao mesmo, sob pena de extinção da comissão formada.

3 ESTUDO COMPARATIVO ENVOLVENDO A NATUREZA JURÍDICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Com especial referência ao tema proposto no próximo capítulo, qual seja, o referente ao poder das CPI's, nos interessa apresentar aqui um breve relato acerca de outras investigações previstas em nosso ordenamento que, em suas peculiaridades, se assemelham às investigações promovidas pelas CPI's.

Sendo assim, apresentamos três modelos de investigações que nos auxiliará a estabelecermos o verdadeiro papel exercido pelas CPI's, bem como a extensão de seus poderes e os obstáculos em suas limitações.

3.1 OS INQUÉRITOS POLICIAIS

Os inquéritos policiais representam as formas de investigações que em alguns pontos se assemelham às CPI's, embora devemos analisar tal sentença com muita cautela, pois assim como tais modelos jurídicos apresentam muitas semelhanças, também divergem em vários itens a seguir expostos.

O inquérito policial, cujas características são de um procedimento discricionário, sigiloso, escrito, indisponível e inquisitivo, é conceituado por Mirabete da seguinte forma:

Inquérito policial é todo procedimento policial destinado a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e de sua autoria. Trata-se de uma instrução provisória, preparatória, informativa, em que se colhem elementos por vezes de obter na instrução judiciária, como auto de flagrante, exames periciais, etc. Seu destinatário imediato é o Ministério Público (no caso de crime que se apura mediante ação penal pública) ou o ofendido (na hipótese de ação penal privada), que com ele formam sua *opinio delicti* para a propositura da denúncia ou queixa. O destinatário mediato é o juiz, que nele também, pode encontrar fundamentos para julgar.⁶³

⁶³ MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005. p.82.

O objeto de um inquérito policial é a apuração de infrações penais, destinando-se a oferecer ao autor responsável pela acusação os elementos mínimos necessários para a propositura da ação penal, podendo ser instaurado por portaria, auto de prisão em flagrante, representação do ofendido, por requisição do juiz ou do Ministério Público, bem como por requerimento da vítima.

Já o inquérito parlamentar será instaurado apenas por uma via, qual seja, por requerimento de um terço dos membros da casa parlamentar, e destina-se não à apuração de uma infração penal, mas sim objetiva apurar fatos determinados que tenham relação com a atividade parlamentar, seja no intuito de auxiliar a produção legislativa, ou de exercer a atividade fiscalizadora.

O inquérito parlamentar somente será instaurado caso haja um fato determinado, certo, delimitado, com elementos sólidos referentes ao poder fiscalizador do Poder Legislativo, ao contrário do que ocorre com o inquérito policial, em que bastam indícios que possam vir a sugerir a ocorrência de alguma infração penal.

Sandoval explicita tal diferenciação ao discorrer acerca dos inquéritos policiais em comparação com os inquéritos parlamentares:

O inquérito parlamentar também é um procedimento de investigação, muito embora com características próprias: enquanto o inquérito policial se processa perante a Polícia Judiciária, o parlamentar tem sua tramitação perante Comissão especial do Poder Legislativo; o inquérito policial, desde que haja notícia de transgressão da lei penal, não precisa, para a sua instauração, que haja um verdadeiro fato determinado, enquanto para o parlamentar a existência de fato determinado é condição indispensável para o seu nascimento.⁶⁴

Ainda, por mais que o relatório final de uma CPI possa vir a ser encaminhada ao Ministério Público para o oferecimento da ação penal, idem ao procedimento nos inquéritos policiais, esta não é a função dos inquéritos parlamentares, eis que se trata apenas de uma possibilidade no curso das investigações, caso venha a ser identificada a prática de alguma infração penal.

⁶⁴ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p.164.

Embora ambos os procedimentos sejam inquisitoriais, não possuindo referência ao direito ao contraditório, isto não significa dizer que o devido processo legal não deva ser respeitado. Porém, deve ser ressaltado que no inquérito parlamentar tal exigência se mostra mais acentuada do que no inquérito pólícial.

Por óbvio que nos inquéritos policiais não serão permitidos abusos ao indiciado, que poderá se utilizar de expedientes como o pedido de relaxamento de prisão, a concessão de fiança e até mesmo o habeas corpus para trancamento do inquérito quando não houver justa causa, mas há algo de relevante que permite uma diferenciação entre a ampla defesa nos procedimentos em comento: trata-se do fato de que o inquérito policial é realizado dentro de uma delegacia de polícia, e o inquérito parlamentar é realizado diante das câmeras, sujeitando ainda mais a horna e a imagem dos indivíduos envolvidos.

Sandoval destaca as garantias que devem ser asseguradas aos indiciados durante os trabalhos de uma CPI, sendo que em muitas dessas não há correspondência nos inquéritos policiais:

Portanto, se ao inquérito parlamentar não se aplica, em plenitude, o princípio constitucional do contraditório, não se encontra a pessoa do investigado impedida de seu direito de defesa. Por via de consequência, tem o irrecusável direito de permanecer em silêncio, no uso da prerrogativa que repele a auto-incriminação; fazer-se acompanhar de advogado, devidamente constituído, com poderes especiais; tomar conhecimento, por si e por seu advogado, das peças, provas e documentos anexadas ao inquérito parlamentar; requerer a juntada de documentos ou outros elementos de convencimento para que sejam analisados e levados em conta nos trabalhos da comissão; direito de consultar seu advogado antes de responder perguntas que possam atingir sua pessoa; exigir de qualquer membro da comissão da Comissão Parlamentar de Inquérito um tratamento digno e respeitoso; calar-se, diante de perguntas agressivas e despropositadas; recusar-se a responder perguntas que não digam respeito ao fato determinado objeto do inquérito; solicitar a interferência de seu advogado para que, como técnico e no exercício de sua profissão, esclareça equívoco ou dúvida em relação a fatos, documentos ou afirmações que guardem pertinência com o objeto da investigação legislativa; peticionar, por escrito, por intermédio de seu advogado para documentar, dentro do

inquérito parlamentar, qualquer abuso ou excesso de poder praticado; reclamar, durante o depoimento, junto ao Presidente da comissão, para que faça cessar qualquer abuso ou ilegalidade praticados; usar do pleno direito de dirigir-se ao Poder Judiciário em defesa de direitos individuais de que é titular; reclamar, todas as vezes quando, ao responder às perguntas, seja interrompido pelo parlamentar inquisidor.⁶⁵

Destarte, ao analisarmos as duas figuras de investigação, percebemos que, embora possamos percebermos traços de semelhança entre tais procedimentos, os inquéritos parlamentares e os inquéritos policiais possuem grandes diferenças não somente com relação ao conceito, finalidade ou instauração, mas também, e primordialmente, diferenças com relação aos direitos assegurados aos investigados, por conta do Princípio da ampla defesa e dos direitos e garantias individuais.

3.2 AS INVESTIGAÇÕES PROMOVIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

As investigações promovidas pelo Ministério Público possuem, de início, um ponto a mais de semelhança com as CPI's do que os inquéritos policiais: são realizados não apenas em materias criminais, como ocorre nos inquéritos realizados pela Polícia Judiciária, mas também em matérias referentes ao meio ambiente, patrimônio histórico, ao consumidor, bens e direitos de valor artístico, turístico e paisagístico.

Tais poderes são conferidos ao Ministério Público por ordem constitucional, que em seu artigo 129, III concede ao órgão em questão atribuições para promoção dos inquéritos civis, exercendo para tanto um papel investigativo semelhante ao *munus* exercido pelas CPI's, que prestam atividade fiscalizadoras.

Porém, uma diferença marcante a ser observada entre as duas investigações, diz respeito à regulamentação a ser seguida na condução dos trabalhos: enquanto as CPI's são reguladas pela legislação própria (Lei n.º 1.579/52),

⁶⁵ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p.167.

pelos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e pela própria Constituição Federal (art. 58, §3º), os inquéritos civis promovidos pelo Ministério Público são regulamentados pela própria instituição, conforme permissão constitucional no artigo 127,§2º.

Pacheco comenta acerca do marcante papel exercido pelo Ministério Público em sua atribuição de presidir os inquéritos civis:

É inquestionável a constitucionalidade e legalidade do inquérito civil que o Ministério Público preside, a fim de obter elementos probatórios para propor ação civil pública, quanto a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, em áreas variadas como meio ambiente, consumidor, infância e juventude, patrimônio histórico cultural etc. Para instaurar e presidir tais inquéritos civis, os Ministérios Públicos auto-regulamentaram tais procedimentos investigatórios civis, denominados inquéritos civis, cujo sucesso acarretou parcela significativa da atual respeitabilidade do Ministério Público.⁶⁶

Com relação aos procedimentos instaurados pelo Ministério Público no âmbito penal, tais modelos se assemelham bastante aos procedimentos instaurados pela autoridade policial, afastando-se, em sua essência, do funcionamento das CPI's, tendo em vista que o seu objetivo é a apuração de infrações penais para a formalização da denúncia.

Assim, podemos afirmar que, com relação aos inquéritos civis promovidos pelo Ministério Público, tais procedimentos, por sua órbita de matérias a serem investigadas, assemelham-se aos trabalhos realizados pelas CPI's, diferenciando-se pela base normativa de regulamentação, mas, no que tange às investigações criminais promovidas pela instituição, tais procedimentos fogem da semelhança com as CPI's para se aproximarem aos inquéritos policiais.

3.3 A JUSTIÇA CRIMINAL E A INSTRUÇÃO PROBATÓRIA

Quando a Constituição estabelece em seu art. 58,§3º, que as CPI's terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, encontramos uma

⁶⁶ PACHECO, Denilson Feitoza. **Direito processual penal: teoria, crítica e práxis**. 4.ed. Niterói: Impetus, 2006. p. 163.

aparente contradição neste dispositivo, pois nos induz a imaginar que as autoridades judiciárias procedem à investigações.

Ora, a nossa Constituição adotou o sistema acusatório, não podendo os órgãos julgadores presidirem procedimentos administrativos investigatórios, assim como não podem as autoridades administrativas – delegados de polícia, promotores de justiça, parlamentares nas CPI's – procederem ao julgamento de seus indiciados.

Em obediência ao Princípio da separação de poderes, bem como ao sistema acusatório, não podemos interpretar o dispositivo constitucional supracitado de forma literal, conforme observa Brega⁶⁷, mas sim interpretar que a investigação a que o texto constitucional se alude é, na verdade, a produção de provas.

De forma crítica e prudente, Bulos assim se manifesta:

Melhor seria que a terminologia fosse “poderes de investigação”, sem o complemento “das autoridades judiciais”. Evitaria algo muito comum nos dias correntes: a formação de comissões parlamentares pretensiosamente alicerçadas numa injustificada “competência jurisdicional”, praticando atos como se fossem investidas nas mesmas funções do Poder Judiciário.⁶⁸

Não seria possível que a Constituição houvesse destinado às CPI's os mesmos poderes que confere aos magistrados, sendo que a estes há uma série de normas e regras rigorosas quanto à exigibilidade de condições pessoais, técnicas, imposições específicas para a posse, imunidades próprias, dentre outras particularidades dos membros do Poder Judiciário.

Tanto a Lei n.º 1.579/52, quanto os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, instituem que a instrução dos inquéritos obedecerão, no que for aplicável, às normas do Código de Processo Penal,

⁶⁷ BREGA, José Fernando Ferreira. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, ano 4, v.1, jan./jun. 2003, p.103.

⁶⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 207.

deixando então uma interpretação ainda mais tendente a confundirmos os poderes das CPI's com os poderes dos juízes na presidência de uma ação penal.

Porém, frisamos mais uma vez: somente consideramos como próprio das autoridades judiciais os poderes das CPI's que se referem à instrução probatória, estando de fora não somente o poder de absolver ou condenar, mas também o poder geral de cautela e as providências que possam dispor dos bens e da liberdade dos indivíduos envolvidos nos inquéritos parlamentares.

Portanto, não poderão as CPI's exercerem providências além de seus poderes, que são: convocar indiciados e testemunhas, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, tomar depoimento de quaisquer autoridades, convocar Ministros de Estado, determinar diligências reputadas necessárias, requisitar informações e documentos, transportar-se aos lugares aonde for preciso, solicitar inspeções e auditorias aos Tribunais de Contas, documentar os seus atos e apresentar relatório e projeto de resolução.

Dentre os poderes acima relatados que se assemelham a alguns dos poderes das autoridades judiciais – como a oitiva de testemunhas, por exemplo -, devemos observar que as CPI's não poderão atuar de forma a desrespeitar a cláusula de reserva de jurisdição, conforme iremos abordar no capítulo seguinte, mas apenas atuarão à imagem da forma com que as autoridades judiciais atuam na instrução probatória.

4 O PODER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONTROLE JUDICIAL

4.1 OS PODERES E AS LIMITAÇÕES DAS CPI'S

Chegamos aqui a um dos temas mais relevantes ao nosso objetivo, bem como um dos pontos mais debatidos na doutrina: a discussão acerca dos poderes a serem exercidos pelas CPI's na condução de seus trabalhos.

Por óbvio, as CPI's possuem limitações em seus poderes, uma vez que são órgãos colegiados instaurados com o objetivo de apurar os fatos previamente determinados, no intuito de fiscalizar os demais poderes, e, conforme observamos no item referente à instauração das comissões, estas devem atuar por período determinado.

É na Constituição Federal que encontramos a fonte primária para estabelecermos os limites de atuação das CPI's, conforme estipula o art. 58, §3º, norma constitucional que traz as disposições necessárias para a instauração, em seus requisitos objetivos e subjetivos, limites de atuação e poderes, embora grande parte destes itens não esteja devidamente definida, a ponto de estipularmos com certeza os verdadeiros limites e poderes das comissões.

Em segundo plano, como próprio mandamento constitucional, devemos observar as regras atinentes aos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além da legislação própria das CPI's, qual seja, a Lei 1.579/52.

Porém, antes de adentrarmos nas discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca dos limites e poderes de uma CPI, devemos frisar que a importância a ser retirada do presente tema refere-se às prerrogativas constitucionais a serem preservadas no decorrer de uma investigação.

Caberá ao Judiciário, prontamente, intervir nos trabalhos investigativos de uma CPI caso a mesma se desvie de seu foco principal, adentrando, por qualquer que seja a razão, em temas não sujeitos à análise inicial de determinada comissão.

Por tal motivo não são raras as impetrações dos remédios constitucionais de *habeas corpus* e mandado de segurança contra atos abusivos dos membros responsáveis pelas CPI's, cujos indiciados, em muitas ocasiões, são liberados de emitir suas declarações amparados por liminares concedidas.

Apenas a título de ilustração inicial, podemos citar o mais claro exemplo de interferência do Judiciário nas CPI's quando, no decorrer dos trabalhos, percebe-se que determinado indiciado é convocado a prestar declarações como se fosse testemunha, sendo então obrigado a responder a todos os questionamentos. Nestes casos, o Judiciário atua na medida que concede uma decisão liminar desonerando tal indivíduo de fazer prova contra si.

Portanto, para que uma CPI tenha a condução de seus trabalhos de forma apta a representar o que de fato se espera do Poder Legislativo, é necessário que sejam observadas as garantias individuais constitucionalmente asseguradas, embora, infelizmente, não é o que se observa na prática, pois não são raras as práticas violadoras nas CPI's, sobretudo aos direitos de privacidade e intimidade.

Santos⁶⁹ observa que grande parte das violações praticadas pelas CPI's são ocasionadas pelo intuito eleitoreiro dos membros das comissões, de forma a macular o comprometimento dos parlamentares na persecução de seus fatos determinados, assim se expressando de forma bastante crítica:

Parece que essas CPIs visam, única e exclusivamente, expor publicamente pessoas, obtendo o parlamento dividendos políticos com esta exposição indevida. Transformam, assim, os amplos poderes a elas conferidos – de convocar testemunhas,

⁶⁹ SANTOS, Margaret Olivaes Valle dos. **Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004. p. 215.

requisitar documentos, acessar dados protegidos – na possibilidade, enfim, de interferir na esfera privada das pessoas, em meros instrumentos de autopromoção de membros do Parlamento, que parecem ter se esquecido de suas funções institucionais.

Antes da Constituição Federal de 1988, não se discutia tanto os limites e poderes das CPI's, pois os mesmos seriam aqueles citados no artigo 2º da Lei n.º 1.579/52: requerer a convocação de Ministros de Estado; tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais; ouvir indiciados; inquirir testemunhas sob compromisso; requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer necessária a sua presença.

Não se discutia se as CPI's possuíam ou não poderes judiciais, tendo em vista a ausência de previsão constitucional à época, embora devemos deixar registrado que não são raras as atuais posições que buscam ainda restringir a interpretação dos poderes destas comissões.

Quando a Constituição Federal estipulou, em seu art. 58, §3º, que as CPI's terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, formou-se uma grande discussão na doutrina e na jurisprudência no intuito de se delimitar, especificamente, quais seriam estes poderes.

Considerável foi, e continua sendo, a discussão sobre os limites desta expressão, que Bulos chegou a afirmar que: “a cláusula constitucional ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ continua sendo uma caixinha de segredos, de onde se têm extraído os sentidos mais díspares possíveis.”⁷⁰

Porém, antes de analisarmos as posições restritivas e as posições ampliativas dos poderes das CPI's, devemos partir de uma premissa importante: por respeito à cláusula de separação de poderes, não estamos diante de poderes

⁷⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.200.

idênticos aos das autoridades judiciais, pois não são todos os poderes judiciais que se atribuem às CPI's, mas apenas aqueles poderes de investigação.

Assim se manifesta Barroso⁷¹, ao informar que os poderes próprios das autoridades judiciais se liga diretamente à aptidão para a produção probatória, relacionada à tomada de depoimentos, perícias e análises de documentos.

No que diz respeito à necessidade de se adequar o dispositivo mencionado com a cláusula de separação de poderes, assim se manifesta Salgado, demonstrando que existem limitações à atuação das CPI's neste sentido:

Entretanto, os poderes de investigação dos fatos sofrem limitações de ordem jurídico-constitucionais, as quais, reduzindo, como consequência, a faculdade de ação das CPIs, derivam da natureza do regime e dos princípios consagrados de modo implícito e explícito no texto da Constituição. O campo de atuação desses organismos 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 e de controle ou fiscalização parlamentar.⁷²

Além do respeito à cláusula de separação de poderes, Barroso⁷³ ainda sustenta que não seria prudente que os parlamentares pudessem ter os mesmos poderes de um magistrado imparcial, uma vez que aqueles estão sujeitos às paixões próprias da atividade parlamentar, unido ainda ao fato do receio de determinados congressistas de se utilizarem das comissões parlamentares como palanque eleitoral.

É neste sentido que Bulos se manifesta ao dispor que:

'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' não consigna uma cláusula sujeita a interpretações drásticas, servindo de apanágio para a retirada de bens e valores,

⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 169.

⁷² SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 80.

⁷³ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 169.

direitos e garantias, das barras serenas e imparciais dos juízes e tribunais.⁷⁴

Então, a partir do momento em que tomamos a premissa de que as CPI's não possuem os idênticos poderes das autoridades judiciais, mas somente os poderes de investigação judicial, devemos agora nos questionar quais são os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais que competem a tais comissões.

Seguindo o raciocínio, como as CPI's não possuem verdadeiramente os mesmos poderes que as autoridades judiciais, estão fora de seu âmbito de competência a aplicação da lei ao caso concreto, a condenação, a absolvição ou a prática de medidas cautelares assecuratórias, como o sequestro, o arresto, a hipoteca, dentre outras medidas que são apenas realizadas pela autoridade judicial.

Não foi por outro motivo que o legislador assegurou às CPI's apenas os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mostrando que os poderes na condução dos trabalhos das comissões são bastante limitados, afastando-se ao máximo de qualquer condição que possa vir a ameaçar a cláusula de separação de poderes.

Alguns autores, como Barroso⁷⁵, restringem ainda mais o campo de atuação das CPI's ao afirmarem que estas não possuem auto-executoriedade em suas ações, devendo sempre se servir do Poder Judiciário para o cumprimento de determinadas medidas, como, por exemplo, a condução coercitiva de determinada testemunha.

Nesta corrente também se filia Bulos, ao afirmar que:

A terminologia “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” serve para consignar a idéia de que as deliberações oriundas das comissões parlamentares de

⁷⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.203.

⁷⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 170.

inquérito são imperativas, como sendo um direito que lhes assiste. É somente neste aspecto que os seus poderes se assemelham aos dos juizes. E só. No mais, os seus atos não trazem a marca da auto-executoriedade. Por isso, suas intimações, requisições, dentre outros atos praticados por seus membros, caso sejam descumpridos, só se tornarão cogentes por ordem do juiz. Apenas as decisões jurisdicionais é que se executam por si mesmas.⁷⁶

Schier⁷⁷ também concorda que as CPI's deverão se valer do Poder Judiciário para a execução de seus atos, uma vez que caso tal prévia solicitação não fosse realizada, importaria em desrespeito a direitos fundamentais, atentando contra a segurança jurídica.

Porém, de outro lado, existem autores que entendem pela desnecessidade de se solicitar ao Poder Judiciário no intuito de executar as ações imperativas desejadas pelas comissões parlamentares.

Assim entende Salgado, para quem os atos das CPI's são sim dotados de auto-executoriedade caso tenha obedecido aos requisitos formais para tanto, não havendo necessidade de se socorrer ao Poder Judiciário:

De fato, como visto anteriormente, o comparecimento da testemunha perante as comissões de inquérito, para que preste o seu depoimento, é obrigatório, se intimada de forma regular, isto é, de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal, a que já nos referimos no item pertinente a indiciados, mesmo como decorrência de norma implícita nos próprios poderes investigatórios assegurados constitucionalmente a tais organismos parlamentares. Faltosa a testemunha, sem motivo justificado, como dito noutra passagem, poderá ser compelida a se apresentar por autoridade própria da CPI, mediante o uso de mecanismos coercitivos diretos para alcançar o objetivo de seu comparecimento.⁷⁸

Tal linha de raciocínio, por proporcionar às CPI's poderes mais extensos, é guiada pelo raciocínio lógico de que nada adiantaria proporcionar ao Poder

⁷⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.206.

⁷⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p. 106.

⁷⁸ SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 115.

Legislativo uma função que para desincumbir-se necessitaria de total anuência do Poder Judiciário.

Não é por outro motivo que Riani estabelece dois argumentos para defender a auto-executoriedade dos atos praticados pelas CPI's:

Em primeiro lugar, se houvesse essa obrigatoriedade da CPI se reportar ao Judiciário para a realização de seu mister estaríamos diante de poderes próprios das autoridades policiais e não judiciais. Em segundo lugar, não podendo o Judiciário negar o pedido do Legislativo, tratar-se-ia de mera formalidade.⁷⁹

Quando o autor supracitado refere-se às autoridades policiais e autoridades judiciais, quer informar que as CPI's mais se aproximam à atividade probatória dos juízes criminais do que as atividades investigativas da autoridade policial.

Embora já tenhamos a oportunidade de comparar as CPI's com outras atividades investigativas, vale analisar a opinião de Brega, ao informar que:

Outra observação é a de que as autoridades judiciais, em nosso sistema, não têm poderes de investigação, pois a investigação criminal cabe à polícia judiciária e, em certas oportunidades, ao Ministério Público. Assim, a exegese mais adequada do texto constitucional parece ser no sentido de se atribuírem às comissões poderes análogos aos que exercem os magistrados durante a instrução processual penal. A investigação, aqui, corresponderia à produção de prova, em sentido amplo.⁸⁰

O pensamento de se dar interpretação extensiva aos poderes das CPI's é exposto pelo Ministro do STF Paulo Brossard no HC 71.039-5⁸¹, que, ao enaltecer a importância das CPI's em nosso quadro de organização política, afirma que assim como no Direito americano e no inglês, é possível tal prática

⁷⁹ RIANE, Frederico Augusto D'ávila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p.199.

⁸⁰ BREGA, José Fernando Ferreira. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, ano 4, v.1, jan./jun. 2003, p.103.

⁸¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n.º 71039. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado> acesso em 04 jan. 2008.

pelo Poder Legislativo em suas atribuições fiscalizadoras abraçadas pela Constituição Federal de 1988.

No que tange aos poderes de investigação referentes ao poder de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados telefônicos, devemos analisar aqui uma importante questão: a cláusula de reserva de jurisdição. Para os atos em que a Constituição exige a participação jurisdicional, não poderá haver a atuação isolada das CPI's.

Bulos⁸² sintetiza quais seriam as atividades vedadas às CPI's, por estarem limitadas materialmente ao primado da reserva constitucional de jurisdição: ordenar busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos; realizar buscas e apreensões pessoais; determinar a interceptação telefônica e decretar a prisão, salvo em flagrante delito.

Nestes termos, estaríamos diante de atividades exclusivamente judiciais, que não poderá ser exercido por nenhum outro poder senão o Poder Judiciário, cuja justificativa seria a de proteger valores essenciais, preservados pela própria Constituição Federal.

Embora parte minoritária da doutrina – a exemplo de Bulos⁸³ - entenda que as CPI's não possam proceder à quebra de sigilo dos indivíduos envolvidos nas investigações, a maioria da doutrina entende que tal atitude não está ligada à reserva de jurisdição, entendendo cabível tal poder às comissões de inquérito.

Acerca da possibilidade de as CPI's procederem à quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, Santos assim se pronuncia:

Podem as Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de suas atribuições, decretar, por autoridade própria, a quebra do sigilo de dados e informações, bancário, fiscal e de dados e registros eletrônicos não só porque os mesmos não se encontram incluídos na reserva de jurisdição, mas também porque, não tendo natureza absoluta, cedem diante do

⁸² BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001. p.57.

⁸³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001. p.57.

interesse público e do interesse das investigações. Fica a cargo da legislação infraconstitucional a fixação das exceções respeitando sempre o princípio da razoabilidade.⁸⁴

O ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança 23.452-1 entendeu que ainda que determinadas atitudes possam vir a atingir direitos fundamentais, as CPIs possuem tais poderes de forma inerente ao interesse público carreado em sua instauração e condução de trabalhos:

A quebra de sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das comissões parlamentares de inquérito. Sigilo bancário, sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônico e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas), ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade fundado no artigo 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 de poderes de investigação que lhe foram conferidos pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar.⁸⁵

Porém, devemos frisar que não podemos confundir a quebra de sigilo telefônico com a interceptação telefônica, esta sim, vedada às CPI's, uma vez que a "inteligência da norma constitucional restringe-se à vedação da escuta telefônica, com a qual não se confunde o registro das ligações já realizadas, ao qual a justiça poderá ter acesso, mediante requisição do juiz competente".⁸⁶

De forma geral, como vimos nos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acima relatados, entende-se que tudo aquilo que não for previsto como cláusula de reserva de jurisdição, "aos quais a Constituição reclama expressamente a atuação judicial (v.g, determinar a invasão domiciliar, art. 5º, XI, ou permitir a interceptação telefônica, art. 5º, XII, da Constituição da

⁸⁴ SANTOS, Margaret Olivaes Valle dos. **Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004. p. 191.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n.º 23452-1. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado> acesso em 04 jan. 2008.

⁸⁶ SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito**: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 164.

República)⁸⁷, as CPI's poderão atuar independentemente da chancela judicial, por meio de seus poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Há, portanto, vedação à atuação das CPI's quando observamos invasão da esfera exclusivamente judicial, conforme sintetiza Santos:

Há providências, entretanto, que não podem ser determinadas diretamente pelas autoridades legislativas que integram as CPI's. São matérias incluídas na cláusula constitucional de reserva de jurisdição – que incide sobre determinadas providências restritivas derivadas do poder de cautela judicial – como a busca domiciliar, a interceptação de comunicação telefônica, a indisponibilidade de bens e a decretação de prisão preventiva. Implica reconhecer que, nestes temas, o Poder Judiciário é o único competente a se manifestar, estando excluída a competência de qualquer outro órgão ou autoridade estatal.⁸⁸

Bulos⁸⁹ apresenta uma interessante síntese das limitações constitucionais aos poderes das CPI's, dividindo-as em limitações constitucionais formais e limitações constitucionais materiais.

Inicialmente, dentre as limitações constitucionais formais aos poderes das CPI's, teríamos: impossibilidade de investigar fato indeterminado; impossibilidade de renegar o *quorum* constitucional; impossibilidade de olvidar os regimentos internos; impossibilidade de exceder prazo certo e impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional.

Por outro lado, como limitações constitucionais materiais, explícita: separação de poderes; Estado Democrático de Direito; reserva constitucional de jurisdição; direitos e garantias individuais; e princípio republicano.

4.2 O FATO DETERMINADO COMO LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL AOS PODERES DAS CPIs.

⁸⁷ BREGA, José Fernando Ferreira. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, ano 4, v.1, jan./jun. 2003, p.104.

⁸⁸ SANTOS, Margaret Olivaes Valle dos. **Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004. p. 194.

⁸⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.35.

A Constituição Federal estabelece que as CPI's deverão atuar para apuração de fatos determinados, não podendo haver instauração de uma comissão parlamentar cujo fato a ser investigado não possui ainda suas delimitações bem definidas.

Como esta é uma das limitações em que mais encontramos desrespeitos nas comissões existentes, destacamos em item próprio para podermos definir, de forma mais detalhada, o que vem a ser o fato determinado como exigência constitucional.

Ao estipularmos, inicialmente, que fato determinado significa fato certo, definido, vale observar as palavras de Miguel Reale acerca desta limitação constitucional:

O máximo que se pode dizer é que, se uma investigação deve versar sobre fato determinado, ela somente poderá ser juridicamente admissível se se reportar pelo menos a algo determinável ou certificável de maneira circunscrita e definida, e não de forma indiscriminada e ilimitada, dando lugar a atos abusivos, tanto mais graves quando estão em causa direitos fundamentais como aqueles supralembrados, relativos à liberdade, à vida privada e à imagem dos cidadãos.⁹⁰

Uma interessante vertente referente ao fato determinado é que este deverá obedecer as atribuições próprias da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pois uma CPI Federal não poderá exceder o âmbito de sua competência, assim como uma CPI Estadual não poderá tratar de matérias ligada ao âmbito federal. Isto porque o objeto de uma CPI está ligado à produção legislativa e à atividade fiscalizadora inerente ao Poder Legislativo.

Riani se manifesta contrariamente a tal posicionamento, entendendo que não é a competência legislativa o critério delimitador para que possamos caracterizar um fato determinado ou não quando da instauração de uma CPI:

⁹⁰ REALE, 1997, apud RIANE, Frederico Augusto D'avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 186.

Não nos parece seja esse (competência do órgão legislativo) um bom critério delimitador do objeto de uma CPI. Principalmente porque grande parte de nossa legislação está dentro do que a doutrina chama de competência concorrente – art. 24, CF. E mais, os municípios podem legislar sobre tudo aquilo que se referir a interesse local (art. 30, I, CF) e também poderá legislar de forma a complementar a legislação federal e a estadual (art. 30, II, CF). Como, então, se delimitar o objeto da CPI pela competência legislativa? Se o fator determinante para a sua criação, ou não, for a competência para a criação de normas gerais, teremos, praticamente, só CPI's federais, devido à peculiaridade de nosso federalismo, que concentra poderes da União.⁹¹

Na visão de Schier, o requisito do fato determinado está ligado a duas dimensões, reconhecendo que este conceito possui dificuldades de interpretação por ser um conceito jurídico indeterminado:

Tem, logo, o requisito do fato determinado, duas dimensões: a de limite formal de constituição das CPIs (ou seja, não se pode investigar fatos genéricos, indeterminados, abstratos, etc., para impedir práticas, repita-se, como a da devassa) e a de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade (exigência de exposição do fato para que se verifique se há interesse legislativo, em sentido lato, que justifique a manipulação de dados poderes, se o campo de investigação está no âmbito competencial do Parlamento, se há interesse público que justifique a constituição e assim sucessivamente).⁹²

A grande preocupação em se proibir que uma CPI seja instaurada sobre um fato indeterminado é, justamente, uma preocupação em se preservar os direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna. Caso fosse possível tal abertura, estaríamos sujeitos a comissões com poderes de investigação sobre fatos irrelevantes, fora do interesse público, deixando a proteção aos direitos e garantias individuais à mercê das famigeradas rixas políticas.

Porém, nada impede que uma CPI seja instaurada com respeito ao fato determinado, mas que no decorrer de seus trabalhos, outras questões conexas

⁹¹ RIANE, Frederico Augusto D'ávila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 188.

⁹² SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p. 123.

possam vir à tona, e se tornarem objeto de investigação, ainda que tais assuntos já sejam objetos de outros procedimentos:

Pode acontecer que o fato certo e determinado investigado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ou fatos conexos ao fato principal que surjam durante as investigações em curso, já sejam alvos de investigações ou processos criminais paralelos. Tal circunstância, entretanto, não inviabiliza o seguimento da investigação parlamentar, que é considerado procedimento constitucional autônomo, como finalidade diversa daquela dos demais procedimentos investigatórios, qual seja, o aprimoramento da legislação e a fiscalização da autoridade pública.⁹³

Porém, seja através do fato determinado diretamente, ou por intermédio de uma questão conexa, em respeito aos direitos e garantias fundamentais, a instrução probatória das CPI's devem guardar absoluto respeito ao direito à intimidade, não podendo adentrar na esfera privada dos indiciados e testemunhas.

Frota entende, ao dispor acerca da teoria das esferas, que está fechada à investigação das CPI's a esfera mais íntima do indivíduo, estando tal camada preservada das possíveis ingerências injustificadas do Poder Público:

De todo modo, denota-se cediça a idéia de que o terreno privado abriga porto-seguro ao pleno desenvolvimento da personalidade humana. Nele, o indivíduo se distancia do olhar coletivo e constrói universo próprio, microssistema incrustado no seio da sociedade, moldura com a qual não se confunde, conquanto dela dependa e nela se agasalha.⁹⁴

Devemos então considerar a exigência do fato determinado como um pressuposto de instauração e condução dos trabalhos de uma CPI de forma a impedir tais atividades diante de fatos abusivos, arbitrários ou irrazoáveis, pois uma investigação é sempre gravosa para a vida privada e pública de um indivíduo.

⁹³ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. p. 187.

⁹⁴ FROTA, Hidemberg Alves da. Os limites aos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito em face do direito à intimidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v.54, n.54, jan./mar. 2006, p.121.

E, mais uma vez, devemos sempre ter em mente que não são raras as ocasiões em que se instauram CPI's apenas no intuito de se aparecer para as câmeras ou de se promover debates políticos, que estão longe de se perfazerem como fatos determinados, aptos a ensejarem a devida instauração de uma comissão parlamentar.

4.3 AS CPI'S E O DEVIDO PROCESSO LEGAL

Um outro ponto interessante na doutrina referente às CPI's, diz respeito à possibilidade ou não de inserirmos as regras pertinentes ao devido processo legal nestas comissões. Ou seja, será que princípios como a ampla defesa e o contraditório devem ser obedecidas no decorrer de uma CPI?

De acordo com Pacheco, o Princípio do devido processo legal “consiste na garantia de alguém somente poder ser privado de sua liberdade ou de seus bens, por meio de um processo desenvolvido na forma que estabelece a lei”⁹⁵, irradiando seus objetivos para outros diversos princípios em nosso ordenamento jurídico.

O princípio em comento é extremamente amplo, conforme enfatiza Sandoval:

Em sua dinâmica aplicação, possível verificar-se que o princípio do devido processo legal não indica somente a tutela processual, como à primeira vista pode parecer pois, pelo seu sentido genérico e sua caracterização se dá de forma bipartida, pois há o substantive due process e o procedural due process, vale dizer, atuando no que respeita ao direito material, e, de outro lado, a tutela daqueles direitos por meio do processo judicial ou administrativo.⁹⁶

A maioria da doutrina entende que nas CPI's deverá haver obediência ao devido processo legal. Porém, devemos fazer a seguinte distinção: como sendo corolários do devido processo legal, será aplicável às comissões a ampla defesa e o contraditório?

⁹⁵ PACHECO, Denilson Feitoza. **Direito processual penal: teoria, crítica e práxis**. 4.ed. Niterói: Impetus, 2006. p.110.

⁹⁶ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p.46.

Bulos⁹⁷ entende nas CPI's deverá haver obediência aos seguintes subprincípios do devido processo legal: princípio da isonomia, princípio do juiz e do promotor natural, princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou do direito de ação, princípio da ampla defesa, princípio da proibição da prova ilícita, princípio da publicidade dos atos processuais e princípio da motivação das decisões dos órgãos públicos.

Percebe-se que o citado autor confere às CPI's dever de obediência à ampla defesa, mas não se refere ao contraditório. Isto porque entende que:

A razão de ser da ausência do contraditório no inquérito parlamentar é a seguinte: se tal garantia prosperasse nesse campo, a ação do parlamento ficaria reduzida sensivelmente e o mister fiscalizatório não se consumaria.⁹⁸

Riani entende que nas CPI's não será possível o contraditório e nem a ampla defesa, eis que:

É ponto pacífico que uma CPI não condena ninguém. Ela investiga. E investiga fato determinado. É claro que pessoas envolvidas com o fato existirão. No entanto, elas não são formalmente acusadas por uma CPI. Quem, se for o caso, fará as acusações serão outros órgãos. Portanto, não nos parece correto se falar em ampla defesa numa fase inquisitorial.⁹⁹

Embora existam posições neste sentido, qual seja, a de não reconhecer direito à ampla defesa durante as investigações propostas pelas CPI's, é preciso reconhecer que a ampla defesa situa-se no âmbito de proteção às liberdades públicas, que podem ser gravemente desrespeitadas caso desprezássemos tal garantia.

Santos assim se pronuncia acerca da necessidade de garantir a obediência às garantias legais e constitucionais aos envolvidos nas CPI's:

⁹⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 250.

⁹⁸ Idem, ibidem. p. 258.

⁹⁹ RIANE, Frederico Augusto D'avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 188.

Assim é, porque a situação jurídica do indiciado, seja no âmbito do inquérito policial, seja no do inquérito legislativo, ambos procedimentos unilaterais e inquisitórios, não é de mero objeto de investigações, mas de sujeitos de direitos. Dispõe o indiciado de garantias legais e constitucionais, cuja inobservância, por parte dos agentes do Estado, sejam eles policiais ou parlamentares, além de poder dar ensejo à responsabilidade penal por abuso de poder, gera absoluta nulidade das provas, posto que obtidas de forma ilícita com desrespeito às garantias fundamentais.¹⁰⁰

Não é por outro motivo que Bulos reconhece que a ampla defesa deve ser preservada nos trabalhos de uma CPI, uma vez que desta forma evita-se a arbitrariedade e garante-se a própria legalidade do procedimento, ainda que reconheça a ausência do contraditório:

Nestes últimos casos, a ampla defesa funciona como mecanismo de contenção dos abusos praticados pelas CPIs. Não é porque inexistente contraditório no inquérito parlamentar que os depositários do poder de investigar podem agir arbitrariamente em relação a indiciados e testemunhas.¹⁰¹

Sendo assim, o Princípio do devido processo legal e sua aplicação às CPI's deve ser analisado com ressalvas somente no que tange ao princípio do contraditório, uma vez que se trata de um procedimento administrativo, porém unilateral, estando sujeito, por outro lado, a obedecer a todos os outros mandamentos reflexos do princípio em comento.

4.4 A PERTINÊNCIA DO CONTROLE JUDICIAL NAS CPI'S

Tendo em vista que nas CPI's, conforme visto linhas atrás, deve haver obediência ao Princípio do devido processo legal, embora mitigado, caberá ao Poder Judiciário a importante responsabilidade de atuar sempre que houver desrespeito à ordem jurídica e aos indivíduos envolvidos durante uma investigação parlamentar.

¹⁰⁰ SANTOS, Margaret Olivaes Valle dos. Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004. p. 206.

¹⁰¹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 261.

Mais uma vez, estamos diante do controle que um Poder exerce sobre o outro no sentido de evitar a formação de superpoderes, o que estaria definitivamente fora de nossa sistemática como um Estado Democrático de Direito.

Surge então o direito de ação ao indiciado ou testemunha, no momento em que houver qualquer prática por parte de uma CPI que represente desrespeito a seus direitos e garantias fundamentais, podendo inclusive pleitear ao Judiciário reparação por danos materiais ou morais.

Não existe qualquer óbice à atuação do Poder Judiciário nas CPI's, conforme observa Salgado:

Apesar de a comissão parlamentar de inquérito ser órgão essencialmente político, cujas deliberações se definem como *interna corporis*, para as quais, no aspecto de seu mérito, se veda a revisão judicial, nem todos os seus atos se revestem desse caráter, podendo ser submetidos ao exame e controle da Justiça, para verificação de sua conformidade com as normas constitucionais, legais e regimentais. Esse entendimento é pacífico tendo respaldo na doutrina e jurisprudência, facultado ao prejudicado o uso dos meios processuais adequados entre os quais a ação de Mandado de Segurança.¹⁰²

E, no mesmo sentido, expõe Sandoval:

Desse modo, nenhum argumento existe capaz de impedir o acesso ao Poder Judiciário, diante de lesões ou ameaças de lesão a direitos subjetivos das pessoas físicas ou jurídicas praticados por atos de Comissão Parlamentar de Inquérito, não se podendo olvidar a importante advertência feita pelo professor Uadi Lammego Bulos: "O Brasil nunca precisou tanto de seus juízes como agora. É a hora e a vez de o Judiciário, como um todo conscientizar-se, cada vez mais, de que estamos no regime constitucional de um Estado Democrático de Direito".¹⁰³

Uma prática bastante corriqueira nas CPI's é a de se inverter as figuras dos indiciados com os das testemunhas no intuito de se esquivar da defesa que os indiciados possuem de não produzir provas contra si mesmos. Isto porque as

¹⁰² SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito**: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 184.

¹⁰³ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p.140.

testemunhas que calam a verdade ou se omitem incorrem nas penas do crime de falso testemunho.

Desta feita, não são raras as impetrações de *habeas corpus* e de mandados de segurança contra atos praticados pelos membros das CPI's, remédios jurídicos constitucionais ao amparo da liberdade de ir e vir e do direito líquido e certo, respectivamente.

Não paira dúvidas perante o judiciário com relação à possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas CPI's quando estas apresentem quaisquer irregularidades, tendo o Supremo Tribunal Federal abraçado tal entendimento, conforme podemos analisar no trecho extraído do Mandado de Segurança n.º 23.452, tendo como relator o Min. Celso de Mello:

O controle jurisdicional de abusos praticados por comissão parlamentar de inquérito não ofende ao princípio de separação de poderes. A essência do postulado da divisão funcional do poder, além da necessidade de conter excessos dos órgãos que compõem o aparelho do Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e se constitui o meio mais adequado para efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Consituição. Esse princípio tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir-se 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 controle do poder constitui uma exigência de ordem política jurídica essencial ao regime democrático.¹⁰⁴

Importa notar que para as CPI's instauradas no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a competência para apreciar os pedidos de *habeas corpus* e mandados de segurança é do Supremo Tribunal Federal, tema este já pacificado pela própria Corte Suprema.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n.º 23.452. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado> acesso em 04 jan. 2008

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As CPI's foram previstas em nosso ordenamento jurídico a partir da Constituição de 1934, destinadas a propiciar ao Poder Legislativo a atribuição de fiscalizar aspectos políticos, sociais e econômicos que dizem respeito ao interesse coletivo, vigiando as atividades da Administração e dos particulares com vistas à elaboração de um relatório final.

É de suma importância a atividade exercida por tais comissões, uma vez que estas, além de por si só exercerem o papel fiscalizatório, fornecem ao Ministério Público dados que possam servir de subsídios para a apuração de infrações penais e/ou responsabilidades civis.

Em nosso atual cenário político, em que nos deparamos com um considerável número de irregularidades, escândalos e corrupções, as CPI's prestam um verdadeiro serviço ao interesse público na medida que propiciam uma transparência nas diretrizes sociais, políticas e econômicas, além de possibilitarem ao aperfeiçoamento do papel legiferante do Poder Legislativo.

Ainda, as CPI's possuem um valioso papel para a manutenção do Estado Democrático de Direito, uma vez que, na sistemática dos freios e contrapesos, evitam a arbitrariedade e a ingerência dos outros Poderes na condução dos assuntos públicos, o que impede a formação de governos tirânicos e autoritários.

Porém, as CPI's, frise-se bem, não são Tribunais de Julgamento, destinadas a apreciar, julgar e condenar infratores, mas apenas exercem o papel fiscalizador para, se e quando necessário, encaminhar seu relatório final ao Ministério Público para que este, o verdadeiro titular das ações penais públicas, possa vir a tomar as medidas destinadas à punição dos possíveis infratores.

Em suma, o papel a ser exercido pelas CPI's limita-se à apuração de um fato determinado, sendo este considerado como o fato certo, definido, longe de dúvidas e indefinições que possam vir a prejudicar o normal andamento das suas investigações e, em determinadas ocasiões, prejudicar a própria instauração destas comissões.

Atualmente, nosso ordenamento jurídico constitucional destina o artigo 58,§3º para instituir regras gerais delimitadoras para os requisitos, poderes e limites na abertura e condução dos trabalhos das CPI's, estabelecendo requisitos de ordem objetiva e subjetiva para a legalidade de tais instituições.

Dentre as disposições constitucionais para a regular procedibilidade das CPI's, a que mais propicia debates doutrinários e jurisprudenciais refere-se ao poder das comissões, quando o texto constitucional estabelece que elas terão poderes de investigações próprias das autoridades judiciais.

Para uma melhor aproximação do tema, no intuito de estipularmos verdadeiramente os reais limites e os reais poderes alcançados por uma CPI, podemos traçar um paralelo entre as investigações realizadas pelas comissões e outras investigações previstas em nosso ordenamento, como os inquéritos policiais, as investigações realizadas pelo Ministério Público e a instrução probatória conduzida pelos juízes criminais.

Chegamos à conclusão de que os inquéritos policiais apresentam poucas semelhanças, comparadas com as assimetrias em relação às CPI's. Enquanto estas investigam fatos concretos e definidos, relacionados com o interesse público em geral, instauradas pelos parlamentares das Casas Legislativas que a criaram, os inquéritos policiais apenas investigam infrações penais, não necessitando de fatos concretos, ocorrendo sob a presidência da autoridade policial. Além do mais, nas CPI's, aplicam-se mais as diretrizes do Devido Processo Legal do que nos inquéritos policiais.

Com relação às investigações lideradas pelo Ministério Público, somente podemos apontar consideráveis semelhanças nos inquéritos civis, eis que as

investigações acerca de infrações penais conduzem a uma semelhança com os inquéritos policiais, e não com os inquéritos parlamentares.

Quando a Constituição estipula que as CPI's terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ocorre o risco de sermos induzidos à imaginar que os inquéritos parlamentares se instauram, se desenvolvem e se concluem de forma simétrica aos magistrados nos processos criminais.

Tal equívoco é ainda acentuado quando a própria lei que dispõe acerca das CPI's (Lei n.º 1.579/52), bem como os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, estabelecem que os inquéritos parlamentares seguirão, quando aplicável, as normas referentes ao Código de Processo Penal.

Porém, de antemão registramos que as autoridades judiciais não realizam investigações, mas apenas a instrução judicial para as investigações que já foram realizadas no inquérito policial ou diretamente pelo Ministério Público. Logo, a jurisprudência e a doutrina proporcionam intensas discussões acerca dos reais poderes de uma CPI.

É neste contexto que chega-se à conclusão, em primeiro lugar, que as CPI's não podem ser equiparadas a quaisquer outros modelos de investigação previstos em nosso ordenamento jurídico, representando uma forma *sui generis* de investigação, com peculiaridades suficientes para afastá-la das demais, inclusive das outras comissões previstas e conduzidas pelo próprio Poder Legislativo.

E, em segundo plano, chegamos à conclusão de que a interpretação a ser dada ao dispositivo constitucional que estipula possuírem as CPI's poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, refere-se apenas aos poderes instrutórios dos magistrados, estando fora do alcance das comissões de inquérito os poderes que a Constituição Federal instituiu como reserva de jurisdição.

É por este motivo que as CPI's não podem ordenar a busca e apreensão pessoal e domiciliar, proceder diretamente à interceptação telefônica e nem decretar prisão, a não ser nas hipótese de flagrante delito ou por ordem da autoridade judicial competente.

Os reais poderes que as CPI's possuem são aqueles referenciados na Lei n.º 1.579/52, bem como nos Regimentos Internos das Casas Legislativas instauradoras do inquérito parlamentar, sendo, em suma, os seguintes: convocar indiciados e testemunhas, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, tomar depoimento de quaisquer autoridades, convocar Ministros de Estado, determinar diligências reputadas necessárias, requisitar informações e documentos, transportar-se aos lugares aonde for preciso, solicitar inspeções e auditorias aos Tribunais de Contas, documentar os seus atos e apresentar relatório e projeto de resolução.

O grande propósito de se estudar os poderes e limitações das CPI's liga-se diretamente ao lamentável fato de que muitas das CPI's instauradas perante as Casas Legislativas possuem claro desvirtuamento de seu fim, servindo, em muitas ocasiões, como palanque eleitoral para parlamentares se promoverem sob o véu de um pseudo patriotismo.

Por óbvio, infelizmente, não são poucos os escândalos e corrupções pelos quais nosso País atravessa, o que, concomitantemente, sugere a instauração das CPI's que forem necessárias, mas também são inegáveis os frutos de cunho eleitoral colhidos por determinados parlamentares no decorrer das investigações de uma CPI.

A opinião pública em geral, munida de sentimentos anti-corrupção, instigada pelas delações, denúncias, abertas ou anônimas, bem como pelo sensacionalismo da mídia, tende a acompanhar as investigações parlamentares com olhares punitivos aos indivíduos lá envolvidos, transformando as CPI's em verdadeiros "comitês de salvação pública", trazendo, em várias ocasiões, consequências bastante negativas.

A principal mazela é o raciocínio de que os investigados pelas CPI's, que em muitas situações estão isentos de quaisquer irregularidades, já se sintam julgados e condenados pela opinião pública, ocasião em que se aproveitam muitos parlamentares para realizarem seus apaixonados e inflamados discursos, aproveitando-se da imagem já desgastada e pouco favorável dos indiciados e testemunhas.

E é neste contexto em que são cometidos diversos abusos contra os direitos e garantias individuais, garantidos constitucionalmente, sobretudo os direitos à imagem, intimidade, honra e, em outras ocasiões, o direito à liberdade, tornando-se imprescindível então a atuação do Poder Judiciário, intervindo nas CPI's para coibir tais abusos mediante a concessão de mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas corpus* preventivos.

Se por um lado é inegável a importância da função do Poder Legislativo ao instaurar e conduzir suas investigações, por outro, torna-se imprescindível estabelecermos de forma clara e segura quais são os limites e poderes exercidos na condução dos trabalhos de uma CPI, de forma a assegurar os direitos e garantias individuais, contando, sempre que necessário, com a atuação do Poder Judiciário para coibir possíveis abusos e irregularidades.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. 179 p.

BREGA, José Fernando Ferreira. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, ano 4, v.1, jan./jun. 2003, p.89-111.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. 340 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1999. 1414 p.

COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n.10, p.58-66, 1995.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: RT, 2000. 288 p.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo**. São Paulo: RT, 1994. 224 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 303 p.

FROTA, Hidemberg Alves da. Os limites aos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito em face do direito à intimidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v.54, n.54, jan./mar. 2006, p.108-138.

GARROTE, Marcos Francisco Massó. **Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español**. Madrid: congreso de los diputados, 2001. 227 p.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991. 152p.

KLEIN, Odacir. **Comissões parlamentares de inquérito: a sociedade e o cidadão**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999. 127p.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 389p.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O controle dos poderes executivo e legislativo pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 234, out./dez. 2003. 223-245.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005. 849 p.

MONTESQUIEU. **O Espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002. 727p.
MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão**: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991. 527 p.

PACHECO, Denilson Feitoza. **Direito processual penal**: teoria, crítica e práxis. 4.ed. Niterói: Impetus, 2006. 935 p.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra editora, 1989. 281p.

QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. de (Org.). **O pensamento político clássico**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992. p. 183-206.

RIANE, Frederico Augusto D'avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.36, n.36, jul./set. 2001, p. 185-204.

SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito**: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 384 p.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. 256 p.

SANTOS, Margaret Olivaes Valle dos. **Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004. 284 p.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro, 2005: Lumen júris, 2005. 203 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 924 p.

TUCCI, Rogério Lauria. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.6, 1994, p.233-247.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA UTILIZADAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer n.º 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 6.ed. Brasília, DF, p.1, 2003.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao34.htm. Acesso em: 01 dez. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em: 01 dez. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 dez. 2007.

BRASIL. Lei n.º 1579/52. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1579.htm. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n.º 23452-1. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 04 jan. 2008.

BRASIL. Senado Federal. Ato da mesa n.º 1, 2006. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n.º 71039. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 04 jan. 2008.

ANEXOS

ANEXO A – Lei n.º 1.579/52.....83

ANEXO B – Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Pertinência às
Comissões Parlamentares de Inquérito).....85

ANEXO C – Regimento Interno do Senado Federal (Pertinência às Comissões
Parlamentares de Inquérito).....87



Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 1.579, DE 18 DE MARÇO DE 1952.

Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do [art. 53 da Constituição Federal](#), terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.

Art. 2º. No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reportarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

Art. 3º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1º Em caso de não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do [art. 218 do Código de Processo Penal. \(Renumerado pela Lei nº 10.679, de 23.5.2003\)](#)

§ 2º O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta. [\(Incluído pela Lei nº 10.679, de 23.5.2003\)](#)

Art. 4º. Constitui crime:

I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuasdas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena - A do [art. 329 do Código Penal](#).

II - fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito:

Pena - A do [art. 342 do Código Penal](#).

Art. 5º. As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 1º. Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

Art. 7º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de março de 1952; 131º da Independência e 64º da República.

GETÚLIO VARGAS
Francisco Negrão de Lima
Renato de Almeida Guillobel
Newton Estilac Leal
João Neves da Fontoura
Horácio Lafer
Álvaro de Souza Lima
João Cleofas
E. Simões Filho
Segadas Viana
Nero Moura

RESOLUÇÃO Nº 17, de 1989

Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

A CÂMARA DOS DEPUTADOS, considerando a necessidade de adaptar o seu funcionamento e processo legislativo próprio à Constituição Federal,
RESOLVE:

Subseção II **Das Comissões Parlamentares de Inquérito**

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.

§ 1º 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.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (*Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004*)

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o

prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo *quorum* de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

§ 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em

caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso,

requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais,

estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços

administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de

diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

Art. 37. Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhado:

I - à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

II - ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;

III - ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

V - à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões.



SENADO FEDERAL
ATO DA MESA Nº 1, DE 2006

A MESA DO SENADO FEDERAL, em cumprimento ao disposto no art. 402 regimental, **faz publicar o texto do Regimento Interno do Senado Federal, devidamente consolidado em relação ao texto editado em 10 de janeiro de 2003 (ao final da 51ª – Legislatura), com:**

- as alterações introduzidas pelas Resoluções nºs 22, de 2004; 1 e 2, de 2005; 30, 35 e 42, de 2006;
- as modificações decorrentes das Emendas Constitucionais nºs 45, de 2003, e 50, de 2006; e
- correções de redação, sem alterações de mérito.

Sala de Reuniões da Mesa, em 22 de dezembro de 2006.

Senador **Renan Calheiros**, Presidente
Senador **Tião Viana**, Primeiro Vice-Presidente
Senador **Antero Paes de Barros**, Segundo Vice-Presidente
Senador **Efraim Morais**, Primeiro-Secretário
Senador **João Alberto Souza**, Segundo-Secretário
Senador **Paulo Octávio**, Terceiro-Secretário
Senador **Eduardo Siqueira Campos**, Quarto-Secretário.

CAPÍTULO XIV
DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (Const., art. 58, §3º)

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

§ 1º 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.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

§ 3º O Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente.

§ 4º A comissão terá suplentes, em número igual à metade do número dos titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78.

Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

- I – à Câmara dos Deputados;
- II – às atribuições do Poder Judiciário;
- III – aos Estados.

Art. 147. Na hipótese de ausência do relator a qualquer ato do inquérito, poderá o Presidente da comissão designar-lhe substituto para a ocasião, mantida a escolha na mesma representação partidária ou bloco parlamentar.

Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

§ 1º No dia previamente designado, se não houver número para deliberar, a comissão parlamentar de inquérito poderá tomar depoimento das testemunhas ou autoridades convocadas, desde que estejam presentes o Presidente e o relator.

§ 2º Os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal, aplicando-se, no que couber, a mesma legislação, na inquirição de testemunhas e autoridades.

Art. 149. O Presidente da comissão parlamentar de inquérito, por deliberação desta, poderá incumbir um dos seus membros ou funcionários da Secretaria do Senado da realização de qualquer sindicância ou diligência necessária aos seus trabalhos.

Art. 150. Ao término de seus trabalhos, a comissão parlamentar de inquérito enviará à Mesa, para conhecimento do Plenário, seu relatório e conclusões.

§ 1º A comissão poderá concluir seu relatório por projeto de resolução se o Senado for competente para deliberar a respeito.

§ 2º Sendo diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

Art. 151. A comissão parlamentar de inquérito encaminhará suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Art. 152. O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no *Diário do Senado Federal*, observado o disposto no art. 76, § 4º.

Art. 153. Nos atos processuais, aplicar-se-ão, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal.

