Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP

Curso de Especialização em Direito Constitucional

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
Análise constitucional da investigação conduzida pelo Poder
Legislativo

TALITA DE CASTRO BARRETO

NATAL
2010

TALITA DE CASTRO BARRETO

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Análise constitucional da investigação conduzida pelo Poder Legislativo

Monografia apresentada ao curso de especialização em Direito Constitucional como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional.

Pontifícia Universidade Católica –
PUC/SP.

Orientador: Prof.: Luis Eduardo Patrone Regules

NATAL/RN

2010

TALITA DE CASTRO BARRETO

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
Análise constitucional da investigação conduzida pelo Poder
Legislativo

Monografia apresentada ao curso de especialização em Direito Constitucional como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Luis Regules
Orientador
Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP

Prof.
Membro Examinador
Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP

Prof.
Membro Examinador ou Professor Convidado
Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP

Ao meu pai, Felizardo Barreto.

RESUMO

Traça considerações sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), evidenciando sua estrutura, finalidade e limites, observando a necessidade de preservação dos direitos individuais na condução do inquérito parlamentar, bem como a importância de seu papel para o Estado Democrático de Direito, posto que é um instrumento de controle dos atos do Poder Público a serviço do Poder Legislativo, como forma de aperfeiçoar e auxiliar em sua função legiferante e na busca de coibir a corrupção. Deste modo, estuda os requisitos de criação, os poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais e os limites conferidos à CPI pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal. A forma de instauração depende da obediência aos requisitos previstos no artigo supracitado, quais sejam: requerimento de um terço dos parlamentares de cada Casa Legislativa, isolada ou conjuntamente, fato determinado de interesse público e prazo certo, observando em sua composição a proporcionalidade de representação das forças políticas, tanto quanto possível, evidenciando o respeito ao direito das minorias. Especifica os poderes de investigação empregáveis na condução do inquérito parlamentar e resalta os limites de atuação de uma CPI (reserva de jurisdição) previstos na Constituição, bem como na Lei nº 1.579/52 e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas. Por fim, conclui que as Comissões Parlamentares de Inquérito são instrumentos constitucionais de grande relevo para o aperfeiçoamento da democracia, quando a investigação conduzida pelo Poder Legislativo cumpre suas finalidades e não desrespeita os direitos e garantias individuais expressos na Constituição Federal, cabendo ao Supremo Tribunal Federal coibir eventuais irregularidades e abusos.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquérito. Poderes investigatórios. Limites. Reserva de jurisdição. Fiscalização. Direito das minorias.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO
2 O PODER LEGISLATIVO 2.1 DIVISÃO FUNCIONAL DOS PODERES 2.2 SEPARAÇÃO DE PODERES NA CF 1988 2.3 AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO
3 ORIGEM DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO 3.1 CPI NO BRASIL
4 REGRAS DE FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO 4.1 NATUREZA JURÍDICA E FINS DA CPI 4.2 CRIAÇÃO DA CPI 4.2.1 Requerimento de um terço dos membros da casa 4.2.2 Fato determinado 4.2.3 Prazo certo 4.3 LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE CPI'S
5 PODERES DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO 5.1 SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DAS AUTORIDADES JUDICIAIS” 5.2 DAS DILIGÊNCIAS PREVISTAS NO ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.579/52 5.3 TESTEMUNHAS E NEMO TENETUR SE DETEGERE
6 LIMITAÇÕES AOS PODERES DA CPI 6.1 RESERVA DE JURISDIÇÃO 6.1.1 Prisão 6.1.2 Medidas cautelares 6.1.3 Busca e apreensão domiciliar de documentos 6.1.4 Interceptação telefônica 6.1.5 Sigilo dos processos
7 RELATÓRIO
8 DIREITO DAS MINORIAS
9 FISCALIZAÇÃO DA CPI

10 CONCLUSÃO
11 REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar a constitucionalidade das investigações conduzidas pelo Poder Legislativo através das Comissões Parlamentares de Inquérito, conhecidas pela sigla CPI.

A função de elaborar leis, desempenhada pelo Poder legislativo, confere a prerrogativa de investigar, buscar informações sobre a vida política, social e financeira do Estado, de forma que as novas deliberações e novas leis sejam compatíveis com a realidade vivida em um dado momento. Todavia, o poder de investigar conferido aos parlamentares membros de uma CPI não é ilimitado, pelo contrário, sofre limitações estabelecidas pela própria Constituição Federal, uma vez que a CPI não tem poder de julgar nem de estabelecer penas.

A finalidade da CPI é investigar determinado fato de interesse público com o fito de colher informações que possam ajudar na atividade legiferante, bem como fiscalizar o Poder Público, controlando irregularidades e atos abusivos e, ainda, obter informações que ajudem na apuração e repressão de atos de corrupção, informando a sociedade sobre esses assuntos de interesse público.

No Brasil, os parlamentares transformaram a investigação num palco de atuação sensacionalista e de promoção pessoal, objetivando chamar a atenção da sociedade para o seu desempenho na solução do fato que apura, desvirtuando as finalidades e os limites do inquérito parlamentar. Desse modo, é preciso tratamento jurídico apto a lhe dar condições de bom funcionamento para que cidadãos não tenham seus direitos individuais violados por atos da comissão.

Este trabalho vislumbra basicamente três estudos. O primeiro tem por objeto o próprio Poder Legislativo e a origem da Comissão Parlamentar de Inquérito. O segundo, as regras de funcionamento da CPI, sua natureza jurídica, finalidade, requisitos de criação e limitação quanto ao número de comissões em funcionamento. O terceiro, os poderes, limites impostos à CPI e forma de fiscalização, sempre averiguando o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre cada ponto.

A princípio, far-se-á uma breve explanação sobre o Poder Legislativo e a origem inglesa da CPI, sua previsão ao longo de todas as Constituições brasileiras, notadamente o art. 58, §3º da Constituição Federal de 1988, que viabiliza o poder

investigatório concedido aos parlamentares na condução do inquérito parlamentar na ordem constitucional vigente.

Em seguida passa-se à análise dos aspectos formais de uma CPI, enfatizando seus requisitos de criação, processamento e finalidades, afastando o pensamento equivocado de que a Comissão Parlamentar de Inquérito tem poder para julgar, punir ou instruir futura ação penal, esclarecendo-se, ademais, que haverá o envio do relatório com as conclusões da CPI ao Ministério Público quando o fato investigado puder gerar responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Ao mesmo tempo, serão abordadas a natureza jurídica do instituto e a limitação quanto ao número de CPI's em funcionamento concomitantemente.

No capítulo referente aos poderes da CPI, far-se-á avaliação das diligências que competem às Comissões Parlamentares de Inquérito elencadas no at. 2º da Lei nº 1.579/52, oportunidade em que será examinada a possibilidade de a Comissão convocar 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. Este capítulo também fará menção à diferenciação de testemunha e indiciado, notadamente a observância em relação aos depoentes do princípio do *nemo tenetur se detegere*, deflagrador do direito ao silêncio e do privilégio contra a autoincriminação.

Na tentativa de compatibilizar as diligências probatórias com os direitos fundamentais, em especial aqueles que a Constituição manifestamente declara invioláveis, o capítulo seguinte trata das limitações aos poderes da CPI, especialmente da cláusula de reserva de jurisdição, que ressalva ao Poder Judiciário o poder de decisão sobre determinado assunto, excluindo-o da avaliação da Comissão. Exatamente quando esses limites não são respeitados são constatadas as maiores violações aos direitos individuais, sendo necessária a interferência imediata do Supremo Tribunal Federal para coibir tais excessos.

Por fim, o último capítulo trata da importância da fiscalização jurisdicional dos atos abusivos praticados pela CPI, sendo o Supremo Tribunal Federal o órgão competente para apreciar as ações (mandado de segurança e *habeas corpus*) em que se discute a tutela de direitos públicos subjetivos no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Com a conclusão deste estudo, percebe-se que as investigações conduzidas pelo Poder Legislativo são importante instrumento para legitimar sua atuação legiferante e aprimorar as demais funções institucionais, protegendo os princípios previstos na Constituição e a sociedade como um todo.

As controvérsias surgidas com o exercício dos poderes investigatórios das CPI's devem ser sanadas pelo Poder Judiciário, de forma a preservar os direitos e garantias individuais, bem assim a supremacia da Constituição, não importando ofensa ao princípio da separação dos poderes.

É imprescindível a análise e consequente divulgação dos limites aos poderes da CPI, tema de interesse dos operadores do direito, dos próprios parlamentares e da sociedade, posto que investigar fatos sob suspeitas infundadas ou resultado de manobras políticas visando publicidade, gera violação de direitos constitucionalmente consagrados e desprestígio do instituto, quiçá do próprio Poder Legislativo.

Assim, o presente trabalho monográfico é apresentado pelo método científico de "Monografia de Compilação", isto é, serão expostos pensamentos de vários autores que escreveram sobre o tema abordado, como também decisões do Supremo Tribunal Federal. No intuito de atingir o objetivo deste, apresentam-se posições jurisprudenciais e doutrinárias sobre o panorama constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito federal, advertindo que, apesar de o esquema traçado pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal ser de observância obrigatória pelas Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas nos Estados e Municípios, estas guardam particularidades que devem ser cuidadosamente sopesadas e que não são parte deste estudo.

2 O PODER LEGISLATIVO

2.1 DIVISÃO FUNCIONAL DOS PODERES

O estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito implica necessariamente a verificação da teoria clássica da separação dos poderes para situar as funções do Poder Legislativo e a consequente origem da CPI.

A teoria da separação de poderes foi concebida para assegurar a liberdade dos cidadãos, tentativa de enfraquecer a concentração de poder nas mãos de uma única pessoa, diminuindo, assim, a interferência na vida social e a violação aos direitos naturais do homem.

O antecedente mais remoto da separação de poderes encontra-se em ARISTÓTELES, que enxerga uma separação de poderes desde as polis gregas, dividiu as funções do Estado em deliberativa, executiva e judicial.

Com LOCKE, houve uma primeira sistematização doutrinária da separação de poderes, na qual foram apontadas quatro funções fundamentais, exercidas por dois órgãos distintos do poder. “A função legislativa caberia ao Parlamento. A função executiva, exercida pelo rei, comportava um desdobramento, chamando-se função federativa quando se tratasse do poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e de todas as questões que devessem ser tratadas fora do Estado. A quarta função, também exercida pelo rei, era a prerrogativa, conceituada como ‘o poder de fazer o bem público sem se subordinar a regras’”¹.

Finalmente, sob influência de LOCKE, MONTESQUIEU aprimora a visão descrita por ARISTÓTELES e sistematiza a teoria da separação de poderes em uma divisão funcional dos poderes do Estado, ou seja, legislativo, executivo e judiciário, independentes e harmônicos entre si, configuração que apareceria na maioria das Constituições modernas.

A intenção de enfraquecer o arbítrio desenfreado do Estado, manifesto contra o absolutismo dos monarcas, resulta nos movimentos libertários do século XVIII

¹ Dallari, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. p. 218.

e consagra o princípio da separação dos poderes, uma das principais características do constitucionalismo moderno.

A separação de poderes tornou-se um dogma do Estado Moderno, não se concebendo democracia sem a separação, de forma que esta se encontra estampada na quase totalidade das Constituições do mundo.

O dogma da separação de poderes aliado ao de democracia e de Estado Democrático deu origem a teoria dos “checks and balances”, sistemas dos freios e contrapesos. Dalmo Dallari bem explica o pensamento: “Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, consistem na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio dos atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências”.

Atualmente, não se concebe uma rígida “divisão de poderes”, mas sim uma distribuição constitucional de competências. A Constituição define quais funções devem ser desempenhadas, observados determinados limites estabelecidos.

2.2 SEPARAÇÃO DE PODERES NA CF 1988

Na Constituição Federal de 1988 a separação dos poderes está prevista como um dos princípios fundamentais. O art. 2º dispõe “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário” e o art. 60, § 4º, III consagra-o como clausula pétrea, insuscetível de ser objeto de emenda constitucional.

Não obstante a tese de que é impróprio falar em segregação, divisão ou separação de Poderes, já que o Poder Político é uno e indivisível, manteremos as expressões Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, referindo-nos às próprias funções que o poder político desempenha.

Cada poder desempenha funções típicas, próprias ou preponderantes, bem como funções atípicas, impróprias ou secundárias, isto é, subsidiárias de cada órgão.

O Poder Legislativo tem como função típica legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta (art. 49, X, CF). Inerente as funções do Legislativo também está a de representar a sociedade, traduzir sua vontade, formalmente manifestada quando da escolha de seus representantes. E como função atípica administrar e julgar (arts. 51, IV e 52, XIII, CF).

O Poder Executivo tem como função típica administrar o Estado, ou seja, resolver os problemas concretos e individualizados de acordo com as leis, exercendo funções de governo (atribuições políticas e de decisão) e administrativa (intervenção, fomento e serviço público). E como função atípica julgar e legislar (arts. 62 e 68, § 2º, CF).

Por fim, cabe ao Poder Judiciário a função jurisdicional, isto é aplicar a lei ao caso concreto, objetivando a pacificação social como função típica e legislar e administrar como função atípica (art. 96, I, a e f, CF).

Sendo assim, as atribuições do Poder Legislativo não se resumem a fazer leis. Importante ressaltar que, ao lado dessa função primária, ele também inspeciona os administradores, fiscaliza a execução dos serviços públicos, observa as prestações da Administração e dos particulares, ou seja, fiscaliza o governo e representa o povo, buscando a satisfação do interesse público.

2.3 AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

Conforme afirmado anteriormente, as funções típicas do Poder Legislativo não se resumem à elaboração de leis. Embora seja órgão político-social incumbido da elaboração delas, também realiza outras funções de igual importância.

O Legislativo exerce a **função representativa**, tendo em vista que é o órgão que melhor retrata a sociedade, pois é composto de cidadãos escolhidos por seus pares

para lhes representar, conferindo poderes para deliberar visando o bem da coletividade. Segundo SPROESSER “A representatividade política constitui nota essencial ao Legislativo. Dela provém sua legitimidade, bem como a de seus membros e de todas as funções que lhe são deferidas pelo texto constitucional”².

Como forma de concretizar a função representativa, surge a **função deliberativa**, através da qual os parlamentares, de maneira colegiada, somando-se os votos afins, discutem e aprovam leis sobre os assuntos de maior interesse para o Estado e a coletividade como um todo.

A **função informativa** é *conditio sine qua non* para o legislativo deliberar bem, pois para tanto necessita de informações sobre a situação do país, do governo, de pessoas ou quaisquer outras que possam auxiliar no melhor desempenho dos trabalhos.

A principal função do legislativo, justamente por representar a sociedade e deliberar sobre os assuntos de relevância para o país, é a **função legislativa**, responsável pela elaboração das normas vigentes em dado momento.

No centro do sistema do controle político, guiando a atuação de todos os entes que compõem o Estado e cidadãos, está a Constituição Federal, baliza do ordenamento jurídico atual e da **função de controle** exercida pelo legislativo.

Sobre a função de controle:

“Essa ideia de controle é retomada por Karl Loewenstein, que se reporta ao ‘caráter demoníaco’ a que se liga o fato de serem evidentes e numerosas as provas de que ‘allí donde el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede’, concluindo então que ‘el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto em interes de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado’³.”

A função de controle desempenhada na investigação conduzida pelo legislativo, inquérito parlamentar, consiste na comparação do que se apurou sobre o fato determinado, objeto da CPI, com o padrão de controle (CF, leis e opções políticas). A CPI é, portanto, expressão maior dessa função fiscalizatória exercida pelo Poder Legislativo.

3 ORIGEM DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

² Sproesser, Andyara Klopstock. A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no Ordenamento Jurídico Brasileiro. p. 111

³ Sproesser, Andyara Klopstock. A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no Ordenamento Jurídico Brasileiro. p. 142

Parece não haver polêmica sobre a origem inglesa do inquérito parlamentar. Embora estudiosos remeta a origem ao século XIV, é incontestável que apenas no século XVIII o instituto se consolida. Sobre o tema ensina SPROESSER:

“No século XVIII, eram duas as modalidades reconhecidas: as comissões parciais, ou restritas (**select committees**), e as comissões totais (**committees of the whole House**). Estas últimas, a bem dizer, nem mesmo seriam comissões, pois, ao contrário, significavam estar o próprio Parlamento, por inteiro, dedicado à investigação, certo, no entanto, que isso ocorreria só excepcionalmente. Em todo caso, essa possibilidade sobreviveu até fins do século XVIII, época a partir da qual e até a instituição dos **Tribunais of Inquiry**, dos inquéritos parlamentares eram incumbidas comissões parciais, comissões propriamente ditas, as *select committees*, instituídas *ad hoc*, para cada caso específico, pelas câmaras do Parlamento”⁴ (grifos no original).

Levando em consideração que a Inglaterra adota como regime de governo o parlamentarismo, SPROESSER assinala os poderes compreendidos no inquérito conduzido pelo Parlamento: “De modo geral, ao Parlamento inglês se reconhecem: (a) o poder de obrigar pessoas a comparecer e a depor sob juramento, ou não, e (b) o poder de acessar documentos na posse de terceiros – ambos (a e b) expressos numa só cláusula, a do **Power to send for persons, papers and records** – e (c) o poder de ordenar e impor sanções, inclusive sob a modalidade de prisão, e de as executar diretamente, expresso, a sua vez, na cláusula **Power to punish for contempt of Parliament** ou, simplesmente, **contempt Power**, efetivado por decreto do Presidente da Câmara dos Comuns e executado pelo seu agente, o **Sergeant at Arms**”⁵ (grifos no original).

A prática da Comissão Parlamentar de Inquérito passou pelos Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha.

3.1 CPI NO BRASIL

No Brasil, as Constituições de 1824 e 1891 não acolheram expressamente o instituto da CPI e a Constituição de 1937 foi omissa a respeito.

⁴ Sproesser, Andyara Klopstock. A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no Ordenamento Jurídico Brasileiro. p. 149/150

⁵ Sproesser, Andyara Klopstock. A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no Ordenamento Jurídico Brasileiro. p. 152

A Constituição do Império, de 25 de março de 1824, previu um “direito de inspeção”, no entanto esse poder de investigação não implica a existência de Comissão Parlamentar de Inquérito, tendo em vista que o regime de governo exercido na época não era compatível com qualquer forma de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

O art. 47, I, da Carta Imperial, prestava-se ao conhecimento e à investigação de delitos individuais cometidos pelos membros da Família Imperial, ministros de Estado, conselheiros de Estado, senadores, assim como conhecia da responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado. Nesta Constituição foi reconhecido no art. 179, XXX⁶ o direito dos cidadãos apresentarem por escrito sua indignação ao Poder Legislativo e ao Executivo, podendo requerer, inclusive, a responsabilização dos infratores.

A primeira Constituição republicana, de 4 de fevereiro de 1891, também não consagrou a CPI, porém, no seu período de vigência, em 1895 e 1896, foram realizadas algumas tentativas de formar comissões para investigar irregularidades a pedido do deputado Vergne de Abreu. Nenhuma delas obteve resultado prático. Em 1897, a pedido do deputado Luís Adolfo Correia da Costa, foi efetivada comissão para “investigar a responsabilidade dele mesmo, como conferente da Alfândega do Rio de Janeiro”, ocasião em que a comissão trabalhou e apresentou relatório ao final.

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934, em seu art. 36, foi a primeira a abordar o tema Comissão Parlamentar de Inquérito, dizendo:

“Art. 36 – A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, de seus membros”.

O parágrafo único do mesmo artigo determinava que aos inquéritos realizados pelas Comissões fossem aplicadas as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno.

Importante destacar que somente a Câmara dos Deputados dispunha de competência para criar tais comissões, sendo o Senado Federal simples órgão colaborador.

⁶ “Art. 179 – A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: (...) XXX – Todo cidadão poderá apresentar, por escrito, ao Poder Legislativo e ao Executivo, reclamações, queixas ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade aos infratores.”

A Constituição Federal outorgada em 10 de novembro de 1937, pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas, foi omissa no tocante a criação de tais comissões.

O assunto Comissão Parlamentar de Inquérito voltou a ser tratado na Constituição Federal promulgada em 18 de setembro de 1946, em seu art. 53, assegurando a possibilidade de criação tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal.

Houve inovação na tratativa do tema pela Constituição Federal de 1967, pois o art. 39 disciplinou a exigência de ser um “fato determinado” e “por prazo certo” o objeto da CPI, bem como a possibilidade de uma CPI mista, composta por deputados e senadores.

A Emenda Constitucional de 1969, art. 37, não alterou o conteúdo do art. 39 da CF/1967, acrescentou alíneas que acarretaram mudanças: redução para cinco o número de comissões parlamentares de inquérito que podem funcionar concomitantemente, salvo se houver deliberação em contrário por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, proibição do funcionamento de CPI fora da sede do Congresso Nacional, bem como de despesas com viagens de seus membros (Emenda Constitucional posterior aboliu essa proibição).

A Constituição Federal de 1988, vigente atualmente, dispõe no art. 58 sobre as Comissões e, mais especificamente no §3º, trata das Comissões Parlamentares de Inquérito, *in verbis*:

“Seção VII

DAS COMISSÕES

Artigo 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 das Comissões, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos dos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§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.

§ 4º - Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.”

Assim, ao tratar das Comissões, a Constituição Federal estabelece que o Congresso Nacional e suas casas poderão criar comissões permanentes e temporárias. Todavia, o regimento interno das respectivas casas legislativas que completarão a organização parlamentar, estabelecendo as funções e os procedimentos que deverão ser seguidos.

Os artigos 145 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal tratam das Comissões Parlamentares de Inquérito do Senado, na mesma linha os artigos 35 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados cuidam das Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara.

As Comissões Parlamentares de Inquérito tem previsão expressa na Constituição Federal e são incumbidas de instrumentalizar o controle parlamentar através do inquérito parlamentar.

4 REGRAS DE FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

A Constituição Federal conferiu ao Poder Legislativo, além da competência para criar leis, a possibilidade de fiscalização política e administrativa dos atos da Administração.

Desse poder de fiscalização e controle do Legislativo deriva o poder de investigar, sendo este inerente àquele.

O poder de investigar representa uma forma de atualização e desenvolvimento das funções do Legislativo no intuito de aprimorar suas finalidades

institucionais, de forma a proteger o erário público e defender os interesses da sociedade.

Essa função investigatória é desempenhada pelos membros do Poder Legislativo através do inquérito parlamentar, instaurado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Importante destacar que o inquérito parlamentar não visa a aplicação de penas, nem se constitui num julgamento. Não se trata de inquérito administrativo ou judicial. Trata-se de inquérito político-administrativo em que se investiga determinado fato, de interesse público, objetivando colher elementos, informações úteis ao exercício das funções do parlamento.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são, portanto, organismos de investigação com competência determinada, necessários ao funcionamento do legislativo, cujo objetivo é servir ao interesse público, protegendo os interesses da coletividade.

Consoante José Afonso da Silva, são as Comissões Parlamentares de Inquérito organismos que desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da Administração, a ponto de receberem, pela Constituição de 1988, poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.⁷

A Comissão Parlamentar de Inquérito é composta por um grupo de deputados ou senadores, eleitos por seus pares para investigar assuntos relacionados com o interesse nacional. Pode ser composta exclusivamente por membros da Câmara dos Deputados, por membros do Senado Federal ou por membros de ambas as Casas, quando será denominada de CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito).

O fato determinado objeto de investigação da CPI deve ser de interesse público e observar os limites de competência da respectiva Casa Legislativa previstos na Constituição Federal e nos Regimentos Internos. O RISF dispõe:

“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.”

Percebe-se, assim, que a CPI do Senado Federal não poderá proceder a investigação sobre assunto da competência exclusiva da Câmara dos Deputados (CF,

⁷ Da Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 515

art. 51), da mesma forma, a Câmara não poderá investigar assuntos de competência exclusiva do Senado (CF, art. 52). Na mesma linha, uma só das Casas Legislativas não tem competência para investigar assunto da competência específica do Congresso Nacional, ou seja, somente comissão composta por membros de ambas as Casas é competente para proceder a investigação de fato determinado de competência do Congresso Nacional (CF, art. 48 e 49).

Importante destacar que acaso a CPI investigue algum fato que não seja da competência das Casas Legislativas deverá encaminhar o resultado ou o que houver apurado a quem de direito para que tome as providências cabíveis.

4. 1 NATUREZA JURÍDICA E FINS DA CPI

A natureza jurídico-constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito é de órgão fiscalizador, cuja atuação é limitada pela Constituição Federal, pelas leis e pelas normas regimentais das Casas legislativas, tendo em vista que esse poder fiscalizatório não é absoluto.

A finalidade da CPI é investigar fato certo, delimitado, obtendo informação sobre assunto de interesse público com o fito de colher informações que possam ajudar na atividade legiferante, bem como fiscalizar o governo ou algum setor administrativo, controlando irregularidades e atos abusivos e, ainda, apurar e reprimir atos de corrupção.

Dessa forma, a finalidade da CPI é fiscalizar e controlar os atos do Poder Público, investigando possíveis desvios e desrespeitos as normas legais e constitucionais. Suas conclusões servem para orientar e ajudar na tarefa de elaborar as leis, servindo, em última análise, como instrumento de formação da opinião pública.

As Comissões Parlamentares não poderão julgar ou estabelecer penas, já que investigam fatos de interesse público, não, necessariamente, crimes, cuja competência é da polícia investigativa e o conseqüente julgamento e aplicação da pena da competência do Poder Judiciário. Quando o fato investigado se constitui um crime, o relatório final com as conclusões da CPI deverá ser encaminhado ao Ministério Público para que tome as providências legais cabíveis.

4.2 CRIAÇÃO DA CPI

Os requisitos para a criação da CPI estão previstos no parágrafo 3º do art. 58 da CF, in verbis:

Art. 58, §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.

Dessa forma, para proceder-se a instauração do procedimento investigatório parlamentar é necessário o preenchimento de três requisitos estabelecidos taxativamente, quais sejam: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

Sobre esse assunto, estabelece o artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal:

“Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.
§ 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 de titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78.”

No mesmo sentido, o art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

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

4.2.1 Requerimento de um terço dos membros da casa

Como primeiro requisito, tem-se o requerimento de instauração da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa onde será instalada a comissão, no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados. A CPI pode ser criada tanto pelas Casas em separado como em conjunto, sendo chamada, nesse caso, de CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito).

Uma vez apresentado o requerimento assinado por um terço dos parlamentares para investigar fato determinado de interesse público e por prazo certo, a constituição da CPI ocorre automaticamente.

Conclui-se, dessa forma, a desnecessidade de deliberação pelo Plenário ou de qualquer outra formalidade, sendo a CPI constituída quando da apresentação do requerimento assinado por um terço dos parlamentares da Casa.

Sendo uma prerrogativa conferida à minoria, sua violação pela mesa da respectiva Casa Parlamentar, decorrente de recusa de instauração de CPI ou criação de embaraços, respalda medida judicial para garantir o direito público subjetivo do grupo de parlamentares subscritores do requerimento.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, a medida judicial cabível contra a violação do direito de criação da CPI é o Mandado de Segurança, por caracterizar-se direito líquido e certo do parlamentar, além do *habeas corpus*, quando houver violação a liberdade de locomoção.

Embora a criação da CPI seja automática no sentido jurídico do termo, a forma de composição de seus membros depende de indicação pelos partidos políticos e, em seguida, de nomeação pelo Presidente da mesa da Casa Legislativa. A nomeação dos membros que comporão a CPI é um dever do Presidente da mesa e não um ato discricionário.

4.2.2 Fato determinado

O segundo requisito é a individualização dos fatos a serem investigados.

A Comissão Parlamentar de Inquérito tem por atribuição investigar fato determinado, concreto e individualizado, que seja de relevante interesse para a vida política, jurídica, financeira e/ou social do país.

É imperiosa a determinação do fato a ser investigado ou, pelo menos, existência de fortes indícios de irregularidades, como tentativa de proteger a esfera da vida privada e da intimidade do investigado, uma vez que a investigação de fato abstrato ou situação indefinida poderia conferir ao Parlamento poderes absolutos, contrários ao Estado de Direito e violadores do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF) e dos direitos fundamentais.

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração (Constituição, art. 49, X), com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los (competência dos Poderes Executivo e Judiciário); entretanto, se no curso de uma investigação vem a deparar com fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. (STF, RDA 199/205)

Podem ser objeto de investigação de uma CPI todos os fatos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso Nacional.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados define “fato determinado”, objeto possível de investigação, como “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” (art. 35, § 1º)

A atividade investigatória da CPI deve circunscrever-se no estrito âmbito de competência do órgão que a criou, pois deve se levar em consideração que o poder de investigar está atrelado ao poder de legislar, devendo o fato objeto da investigação estar relacionado com a competência constitucionalmente estabelecida à Casa Parlamentar.

Não há como limitar o poder das comissões de investigar fatos do exclusivo âmbito da competência específica do Poder Legislativo, ou seja, que tenham relação com a função que lhe é própria, de deliberar por resolução ou lei. São investigáveis os fatos relacionados com a atividade governamental, fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização” (TJRS, RF 173/408, HC 2.796, Rel. Des. Décio Pelegrini).

Outros fatos e circunstâncias, inicialmente não previstos ou desconhecidos, podem ser aditados aos objetivos da CPI em andamento, desde que guardem relação direta ou indireta com o fato investigado. Esse aditamento de novos fatos deve ser precedido de aprovação.

A CPI não pode investigar pessoas, bem como não pode se afastar desse fato determinado, portanto, deve concentrar-se em fatos específicos, definidos e relacionados com o Poder Público, sob pena de nulidade de seus atos em sede de controle efetuado pelo Poder Judiciário.

4.2.3 Prazo certo

A estipulação de “prazo certo”, terceiro requisito, se justifica na medida em que a CPI é uma comissão temporária, que se extingue automaticamente com o cumprimento da finalidade para a qual foi criada ou com o término da legislatura.

O requisito da temporariedade da CPI não impede prorrogações sucessivas dentro da mesma legislatura. Sendo justamente o término do período da legislatura em que começaram as atividades o limite maior para a conclusão dos trabalhos da Comissão, nesse sentido o § 2º do art. 5º da Lei 1.579/52.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite a atuação da Comissão durante o recesso parlamentar, fixando o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a conclusão dos trabalhos, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do Plenário. O Regimento Interno do Senado reitera o que determina a Lei 1.579/52, ou seja, prevê que a duração da CPI não pode ultrapassar a legislatura.

O caráter excepcional da investigação conduzida pelos parlamentares justifica o requisito do fato determinado e por prazo certo, tendo em vista que, sem objetivos legislativos concretos e definidos, o procedimento poderia expor cidadãos e instituições à suspeição pública por tempo indeterminado, o que causaria ofensa a direito individual.

4.3 LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE CPI'S

O art. 35, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados limita a cinco o número máximo de Comissões Parlamentares de Inquérito em funcionamento

simultâneo, salvo mediante projeto de resolução apresentado por um terço dos parlamentares da Casa.

Segundo o STF esta limitação é constitucional, uma vez que está em consonância com a prerrogativa de cada Casa Legislativa elaborar seu Regimento Interno e dispor de sua organização e funcionamento prevista no art. 51, incisos III e IV, da CF. Esta prerrogativa caracteriza-se por ser um poder-dever que permite o regular exercício das atividades constitucionais⁸.

Essa limitação quanto ao número de CPI's em funcionamento simultâneo, não raras vezes, é esquecida por motivos eleitoreiros. O parlamentar almejando maior visibilidade participa da Comissão Parlamentar de Inquérito para “mostrar serviço” e sua atuação repercutir na mídia, ganhando votos com isso.

Não obstante ser a CPI um instrumento constitucional de fiscalização da probidade da Administração deve-se ter cuidado com a multiplicação exagerada dos números de CPI, tendo em vista que quando a atenção do parlamentar é voltada para a investigação de um fato de relevante interesse público sua função de elaborar leis resta prejudicada, quiçá esquecida.

A CPI tem sua finalidade bem definida na Constituição Federal e nos respectivos Regimentos Internos das Casas Legislativas, qual seja, investigar fato determinado de interesse público, exercendo sua atribuição de fiscalização e controle dos atos da Administração, colhendo subsídios para o aperfeiçoamento da legislação, zelando o princípio da moralidade pública.

Assim, utilizar a CPI com fim político-eleitoral, aproveitando a imprensa como veículo transmissor da sua atuação na comissão, fazendo promoção pessoal, acaba por desgastar o instituto, forçando a opinião pública a não acreditar nesse mecanismo de controle, bem como termina por prejudicar ainda mais a função legislativa, já defasada em vários assuntos.

5 PODERES DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

As Constituições brasileiras historicamente não disciplinaram de forma suficiente essa matéria. A CF/1934, primeira a abordar expressamente o tema CPI, não estabeleceu os poderes disponibilizados à CPI, referindo-se somente à “aplicabilidade

⁸ ADI 1.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19/10/2000, DJ de 05/03/2004

das normas do processo penal aos seus trabalhos, desde que indicadas no regimento interno”, conforme parágrafo único do art. 36. A CF/1946 previu a criação de CPI, todavia foi omissa quanto aos seus poderes e não se referiu à possibilidade de aplicação das normas processuais penais. A CF/1967 e sua Emenda nº 1 de 1969, também não estabeleceram os poderes da CPI.

A CF/1988 em seu art. 58, § 3º optou por estabelecer que a CPI terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Assim, é importante relacionar quais os poderes estão previstos e quais atos são vedados aos parlamentares, vejamos a dicção do referido dispositivo:

“Art. 58 (...)

§ 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”.

5.1 SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DAS AUTORIDADES JUDICIAIS”

A Constituição Federal estabeleceu que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de investigação “próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º). Entretanto, antes de analisar as diligências que podem ser adotadas pelas CPI’s decorrentes desse poder de investigação é preciso ter claro duas observações. Primeira, a Constituição Federal atribui a CPI exclusivamente os poderes de investigação que as autoridades judiciais possuem, e não os poderes de decisão. Segunda, a Constituição Federal atribui a CPI os poderes de investigação das autoridades judiciais em geral, e não apenas os poderes do juiz criminal.

Em relação a primeira observação é importante destacar que, via de regra, não é apropriada a figura do juiz investigador, inquisidor, nos termos da célebre frase “juiz não investiga, julga”. Entretanto, às CPI’s são atribuídos aqueles poderes dos juízes que se envolvem na dilação probatória durante a instrução processual na busca da verdade.

A outorga de tais poderes não confere às CPI's a atribuição de praticar atos de competência do Poder Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação de poderes – ou divisão funcional de competências – postulado no qual se assenta o Estado Democrático de Direito.

O STF bem sintetiza os limites dos poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais conferidos à CPI:

“Limitações aos poderes investigatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito. A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, §3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições constitucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes às pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), nem desprezar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello – HC 79.244-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello – RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard).”⁹

Como acima apontado, o art. 58, § 3º da CF/88 conferiu à CPI poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, de forma que os membros da Comissão além de poder intimar indiciados e testemunhas para prestar depoimento também podem utilizar, diretamente, dos meios compulsórios, força policial para que a ordem expedida seja cumprida.

A referida cláusula constitucional compreende esse poder e, segundo Plínio Salgado “(...) cabe observar, a prerrogativa da intimação seria inútil, se as comissões parlamentares de inquérito não pudessem *ex auctoritate propria* fazer uso dos meios

¹² Julgamento do MS 23.652/DF realizado pelo plenário do STF no dia 16 de fevereiro de 2001.

hábeis para assegurar o comparecimento ante elas tanto do indiciado como da testemunha.”

Em linhas gerais, pode se afirmar que os poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais confiados à Comissão Parlamentar de Inquérito compreendem a oitiva de testemunhas, inclusive com a possibilidade de condução coercitiva, oitiva de investigados ou indiciados, possibilidade de quebra de sigilo de dados, do sigilo fiscal, do bancário e dos registros telefônicos, determinação para realização de perícias e outros exames necessários à instrução probatória, bem como requisição de documentos ou outras provas legalmente admitidas e que não sejam reservadas ao Judiciário.

5.2 DAS DILIGÊNCIAS PREVISTAS NO ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.579/52

A Lei nº 1.579, publicada no DOU de 21 de março de 1952, dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, estatui em seu artigo 2º:

“Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem 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”.

A primeira diligência apontada no art. 2º da Lei nº 1.579/52 é a possibilidade de convocação de Ministros de Estados. Antes da Constituição Federal de 1988 interpretava-se que o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal quem deveria convocar esses Ministros, tendo em vista que a CPI estava autorizada apenas a “requerer a convocação de ministros de Estado” e não de convocá-los diretamente.

Todavia, o art. 50 da CF/88 estabeleceu claramente o poder de convocar os Ministros de Estado (e não apenas requerer a convocação) da Câmara, do Senado, como também de qualquer de suas Comissões. O RISF é no mesmo sentido.

Convém ressaltar que referido artigo constitucional restringiu a obrigatoriedade de comparecimento dos Ministros de Estado para prestarem informações sobre assunto previamente determinado, relacionado ao Ministério que é titular, sendo lícita a recusa a responder sobre outros assuntos.

Segundo o § 1º do art. 50 da CF, o próprio Ministro de Estado pode ter a iniciativa de depor na Comissão Parlamentar de Inquérito, mediante entendimento com a mesa da respectiva Casa do Congresso Nacional. Nessa ocasião, a obrigatoriedade do depoimento também está restrita a assunto determinado relacionado ao Ministério que o Ministro de Estado é titular.

As Mesas da Câmara e do Senado poderão encaminhar pedidos de informações escritas sobre assunto determinado aos Ministros de Estado ou quaisquer das pessoas mencionadas no caput do artigo 50, da CF.

A CPI verá a pertinência de suas perguntas examinada pelas mesas legislativas após o que serão enviadas às referidas pessoas, que terão o prazo de trinta dias para responderem, sob pena de cometerem crime de responsabilidade (CF, art. 50, §2º).

O art. 2º da lei também prevê o poder da CPI tomar depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais. Contudo, o depoimento dessas autoridades deve se restringir a assunto previamente determinado e relacionado com as funções exercidas no cargo a que pertence, bem como poderá se recusar a responder o que não disser respeito ao que fora previamente delimitado, tal como ocorre com os Ministros de Estado.

A regra prevista no art. 50, §2º da CF também se aplica ao depoimento das autoridades federais, estaduais e municipais.

Outra diligência mencionada no art. 2º da lei é a de ouvir indiciados e inquirir testemunhas sob compromisso. Primeiramente, é necessário estabelecer a diferença entre indiciado e testemunha, na medida em que a partir dela serão delimitadas as prerrogativas e obrigações dos convocados para participar da investigação parlamentar.

Segundo o professor Fernando Capez, testemunha “é todo homem estranho ao feito e equidistante das partes, chamado ao processo para falar sobre fatos perceptíveis a seus sentidos e relativos ao objeto do litígio. É a pessoa idônea, diferente das partes, capaz de depor, convocada pelo juiz, por iniciativa própria ou a pedido das partes, para depor em juízo sobre fatos sabidos e concernentes à causa”¹⁰.

¹⁰ CAPEZ, Fernando. Curso de processo penal. 12ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 310/311.

Transportando este conceito para a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, se pode afirmar que a testemunha comparecerá para falar sobre o fato determinado objeto da investigação.

Já o indiciado é aquela pessoa sobre a qual recaem as suspeitas de autoria da prática de determinado fato, levando em consideração os indícios apresentados, as investigações são concentradas nela. Não é correto confundir indiciado com réu ou acusado, pois contra esses últimos já existe um processo instaurado.

Embora alguns autores defendam a impropriedade da distinção entre indiciado e testemunha prevista na Lei nº 1.579/52, por acreditarem que a CPI não indicia ninguém e todas as pessoas convocadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito prestam seus depoimentos na condição de testemunha, bem como sua finalidade é apenas informativa e não de responsabilização pessoal; alguns *habeas corpus* preventivos foram no sentido da possibilidade de diferenciação entre indiciado e testemunha, conquanto não haja réu ou acusado.

No STF a Min. Ellen Grace concedeu *habeas corpus* preventivo ao publicitário Marcos Valério Fernandes de Souza para depor na CPMI dos Correios na qualidade de indiciado¹¹ e o Min. Maço Aurélio aduziu que a circunstância de o convocado para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito ser alvo da própria investigação desobriga-o da assinatura do termo de compromisso¹².

Tanto o indiciado com a testemunha serão intimados a comparecer perante a comissão parlamentar de inquérito “de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal”, nos termos dos arts. 3º e 6º da Lei nº 1.579/52.

Desse modo, indiciado e testemunha devem comparecer para prestar depoimento e ajudar no bom andamento dos trabalhos da CPI. Nesse sentido, acórdão relatado pelo Min. Paulo Brossard:

“Se nenhum cidadão pode eximir-se de depor perante a mais modesta autoridade policial, em inquérito regularmente instaurado, não se pode conceber possa alguém excusar-se a comparecer perante comissão designada pelo Poder Legislativo, como acentuado pelo saudoso Ministro RIBEIRO DA COSTA, RDA, v. 47, p. 302, cujo nome está ligado de maneira indelével à história do Supremo Tribunal Federal, e que foi endossado pelo Desembargador DÉCIO PELLEGRINI, juiz que sobremaneira honrou a magistratura rio-grandense, Rev. Forense, v. 173, p. 411. Ora, se há esse dever de cidadão, haverá o correspondente poder da Comissão de exigir diretamente e por seus próprios meios o cumprimento dele. A Comissão não há de andar esmolando ao

¹¹ STF, HC 86.232/DF, Rel. Min. Ellen Grace, DJ 01/08/2005

¹² STF, HC 83.703, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 23/04/2004

Judiciário o socorro de um meirinho, para que possa desempenhar suas tarefas normais. Poderá recorrer a ele e a ele deverá recorrer quando necessário, ou seja, quando os seus próprios meios de ação se revelarem insuficientes.”¹³

Outra diligência prevista pelo art. 2º da Lei nº 1.579/52 é a requisição a repartições públicas e autárquicas de informações e documentos. O limite a este poder encontra-se no art. 5º, XXXIII da CF, que dispõe sobre o sigilo funcional nos casos em que a segurança da sociedade e do Estado se sobrepõe ao direito à informação.

Essa limitação justifica-se na medida em que o direito da CPI investigar e ter acesso a informações e documentos não pode colocar em risco a segurança nacional nem invadir a privacidade das pessoas.

No tocante aos sujeitos que podem ter informações e documentos requisitados, limitam-se as pessoas jurídicas de direito público, órgãos públicos da Administração Direta e Indireta, em consonância com a previsão de requisição a “repartições públicas e autárquicas”.

Desta forma, ficam vedadas as requisições de informações e documentos a pessoas jurídicas de direito privado, tendo em vista que a própria Constituição ao prestigiar a economia de mercado torna incompatível a fiscalização dessas empresas pelas CPI’s, coibindo violações de direitos, principalmente os ligados à livre iniciativa (previsto no art. 170, *caput*, da CF).

Por fim, a CPI pode transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença, ou seja, onde melhor possa colher os elementos de informação que necessita para investigar o fato determinado. Essa faculdade de transportar-se abrange outros locais do território nacional e até do exterior no intuito de melhor atingir os objetivos da investigação, devendo as verbas orçamentárias serem previstas quando da constituição da Comissão.

Importante ressaltar que toda deliberação da CPI deverá ser motivada, sob pena de padecer de vício de validade, por força do art. 93, IX da Constituição Federal. Nesse sentido, decisão do STF:

“(…) assim como os atos judiciais são nulos se destituídos de fundamentação (CF, art. 93, IX), assim também os das referidas Comissões, a quem o § 3º do art. 58 da CF confere “os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias” (Pleno – MS 24.029-6/DF – Rel. Min. Maurício Corrêa, 22/02/2002)

¹³ REVISTA de Direito Administrativo, n. 199, p. 207-225, 1995. In: SALGADO, Plínio. Comissões Parlamentares de Inquérito – doutrina, jurisprudência e legislação, Ed Del Rey p. 92

5.3 TESTEMUNHAS E NEMO TENETUR SE DETEGERE

Dentre os poderes de investigação conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito está incluída a possibilidade de intimar testemunhas e indiciados a depor sobre fato determinado objeto de investigação, podendo, inclusive, determinar a condução coercitiva.

A competência para apurar eventual crime de desobediência é do Poder Judiciário, cabendo a CPI, nesta hipótese, apenas informar à autoridade policial para que esta conduza a investigação de acordo com a lei.

Conforme o princípio do *nemo tenetur se detegere* o acusado não é obrigado a produzir prova contra si mesmo, sendo vedada a autoincriminação. Está previsto não só na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LXIII), quando prevê o direito ao silêncio, mas também, e principalmente, na CADH (Dec. 678/92, art. 8º, §2º, “g”), já que o direito ao silêncio é apenas uma das decorrências desse princípio.

Assim, de acordo com o princípio do *nemo tenetur se detegere*, a testemunha e o indiciado gozam do direito ao silêncio e privilégio contra a autoincriminação, consistente numa tentativa de coibir abusos aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, para que eles não sejam transformados em verdadeiros réus.

O direito ao silêncio fica reservado a perguntas impertinentes e desnecessárias a apuração do fato determinado objeto de investigação pela CPI, como também a perguntas relacionadas à privacidade dos depoentes, posto não ter relação com o interesse público e não poder haver intromissão na esfera íntima do cidadão.

Da mesma forma, os depoentes não poderão ser obrigados a depor sobre fatos profissionais que devam guardar sigilo, conforme arts. 406, II do Código de Processo Civil e 207 do Código de Processo Penal.

Segundo o professor Rogério Lauria Tucci o direito de manter-se em silêncio “não pode importar desfavorecimento do imputado, até mesmo porque consistiria inominado absurdo entender-se que o exercício de um direito expresso na Lei das Leis como fundamental do indivíduo, possa acarretar-lhe qualquer desvantagem¹⁴.

¹⁴ LAURIA TUCCI, Rogério. Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 396

O Min. Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC 87.971¹⁵ decidiu monocraticamente que:

“O direito ao silêncio, que assegura a não-produção de prova contra si mesmo, constitui pedra angular do sistema de proteção dos direitos individuais e materializa uma das expressões do princípio da dignidade da pessoa humana. Como se sabe, na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais. O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentários ao art. 1º da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do homem a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (*rechtliches Gehör*) e fere o princípio da dignidade humana. A premissa acima é suficiente a fazer incidir, automaticamente, a essência dos direitos argüidos na impetração. E se há justo receio de serem eles infringidos, deve-se deferir aos pacientes o necessário salvo-conduto que evite possível constrangimento: não se trata de afirmar que ele ocorrerá, ou ocorreria – até porque, como ressaltado pelo Min. Celso de Mello na decisão liminar do MS n. 25.617, é de pressupor que o conhecimento e a consciência próprias à formação jurídica dos parlamentares que compõem a direção dos trabalhos da CPMI não ‘permitiria que se consumassem abusos e que se perpetrassem transgressões’ aos direitos dos depoentes ou às prerrogativas profissionais dos seus defensores técnicos – mas, infelizmente, eventos de passado recente, e de público conhecimento, indicam a oportunidade e a necessidade de cautelar qualquer ocorrência”.

Observando a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito percebe-se a importância de bem observar o princípio em apreço, devendo a garantia contra a autoincriminação se estender a qualquer pessoa, em respeito ao princípio da presunção de inocência.

6 LIMITAÇÕES AOS PODERES DA CPI

O tema mais instigante dentro do contexto da CPI está relacionado aos limites constitucionalmente impostos a essa comissão.

As comissões parlamentares de inquérito desempenham no ordenamento jurídico brasileiro importante papel na busca de elucidação de fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação ou de controle por parte das Casas do Congresso Nacional.

Segundo Andyara Klopstock Sproesser no processo investigatório da CPI há diligências processuais, tanto no sentido de ordenar e impulsionar adiante o

¹⁵ julgamento em 13/02/2006, DJ de 21/02/06.

procedimento, quanto no sentido de comprovar ou esclarecer o fato determinado objeto das investigações. Isso significa que, na investigação parlamentar, há tanto diligências probatórias, que são na verdade os instrumentos ou meios que a CPI pode adotar, com vistas à apuração do fato determinado, quanto há diligências ordenatórias, que são as medidas concretas que a Presidência da CPI adota em obediência a orientação estabelecida em lei, em texto regimental ou em deliberação da própria CPI, visando a ordenar e a impulsionar o processo investigatório.

Conclui o autor que “são as diligências probatórias as que efetivamente interessam a esse estudo, porque dizem respeito, diretamente, ao fato determinado que à CPI impende apurar. As diligências probatórias, na investigação levada a cabo pela CPI, traduzem-se efetivamente nos instrumentos ou meios de prova de que pode valer-se no exercício da sua função de controle parlamentar qualificado”.¹⁶

A CF, objetivando viabilizar a realização das diligências probatórias, conferiu aos parlamentares poderes e mecanismos necessários para o regular funcionamento da CPI.

Neste sentido decidiu o STF:

“Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho.

Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.”¹⁷

Os vastos poderes de investigação conferidos à CPI, não são ilimitados: devem respeitar os direitos constitucionalmente protegidos, as normas legais, bem como a atividade jurisdicional.

A investigação parlamentar sofre, assim, limitações substanciais que estão ligadas aos conceitos de reserva de jurisdição, separação dos poderes, princípio republicano e direitos e garantias individuais.

Indispensável, portanto, estudar todos esses conceitos que representam os limites jurídico-constitucionais à atuação parlamentar. Todos esses limites serão

¹³ Sproesser, Andyara Klopstock. p. 257

¹⁴ REVISTA de Direito Administrativo, n. 199, p. 207, 1995. Citado por SALGADO, Plínio. p. 80, 2001

estudados no corpo deste trabalho, todavia, as matérias de competência exclusiva do Poder Judiciário, denominadas reserva de jurisdição, dada sua maior repercussão no STF serão estudadas em um capítulo isolado.

6.1 RESERVA DE JURISDIÇÃO

A chamada cláusula de reserva de jurisdição afasta do âmbito de poderes da CPI, por expressa previsão constitucional, a possibilidade de produção de determinados atos que são de competência exclusiva do Poder Judiciário. De tal forma que determinados assuntos somente podem ser decididos pelo magistrado, a Comissão Parlamentar de Inquérito não pode nem apreciar.

O princípio da reserva de jurisdição cria um limite material aos poderes dos membros da CPI, tendo em vista que não podem praticar atos propriamente jurisdicionais, mesmo possuindo “poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais”. Essa limitação é uma forma de garantir a efetividade dos valores essenciais previstos na Constituição Federal e proteger os cidadãos dos possíveis arbítrios praticados por um membro da Comissão, participante do jogo político, pode agir em prol de interesses pessoais ou políticos e em descompasso com as regras legais e constitucionais.

A respeito da produção de atos que se sujeitam à reserva de jurisdição na busca da construção das provas pela CPI, o STF entende que deve passar pelo crivo do órgão jurisdicional competente, consoante julgado do Ministro Celso de Mello:

“Quando estiver em questão a necessidade de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida, a invocação do princípio da separação de poderes não terá a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

(...) É por essa razão que a jurisprudência constitucional do STF – com apoio no magistério da doutrina – tem advertido que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações nem punir delitos (RDA 199/205), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195).

(...) O postulado da reserva constitucional de jurisdição – consoante assinala a doutrina (J.J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) – importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’”.

(...) (Concedo a medida liminar para) sustar a execução de qualquer medida de busca e apreensão e de quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal do impetrante”.¹⁸

A necessidade de prévia autorização judicial para a prática de determinados atos investigatórios se justifica pela possibilidade de comprometimento do direito à privacidade e à intimidade do investigado, tendo em vista que, durante a apuração do crime, detalhes da vida privada podem ser revelados violando direitos fundamentais do cidadão.

Atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito em desrespeito a cláusula de reserva de jurisdição são considerados ilícitos, posto que invadem competência exclusiva do Poder Judiciário. Por ofenderem direitos e garantias individuais esse atos são considerados inaplicáveis e sujeitos ao controle jurisdicional.

Desta forma, de acordo com o princípio da reserva de jurisdição, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem realizar atos investigatórios não vedados ou não reservados ao Poder Judiciário, sendo-lhe proibidos os seguintes atos ou medidas:

- a) quaisquer espécies de prisões, ressalvadas as prisões em flagrante;
- b) decretação de medidas cautelares;
- c) determinação de busca e apreensão domiciliar de documentos;
- d) interceptação de comunicações telefônicas;
- e) sigilo dos processos.

6.1.1 Prisão

¹⁵ DJU 8.06.99, p.11. In: SALGADO, Plínio. p. 127

A liberdade é um bem jurídico constitucionalmente protegido, de tal forma que o cidadão somente pode ser privado de sua liberdade nas hipóteses taxativamente previstas na CF (art. 5º, LXI), são elas: flagrante delito e ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente.

Sendo o direito a liberdade um direito fundamental, a restrição a liberdade de locomoção somente pode ser admitida quando proveniente de ordem judicial, não podendo a CPI decretá-la, pois não pode ser abrangida pelos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

A imposição de medidas restritivas de liberdade e decretação de prisão não é de competência da CPI, uma vez que se enquadra nos limites concernentes a reserva de jurisdição. Desse modo, quando na condução do inquérito parlamentar a Comissão se depara com algum fato que importe em prisão, deve comunicar o fato e todas as circunstâncias ao Poder Judiciário para que este tome as atitudes que julgar pertinentes.

Assim, a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem competência para decretar prisão de qualquer pessoa, salvo prisão em flagrante. Nesse sentido STF, HC 71279, Rel. Min. Celso de Mello:

“Uma CPI não parece achar-se investida da extraordinária competência para impor, **por ato próprio**, a privação da liberdade individual.

(...) No sistema de direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação de liberdade individual somente podem derivar de **situação de flagrância** (CF, art. 5º, LXI) ou **de ordem emanada de autoridade judiciária competente** (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese – de evidente excepcionalidade – de **‘prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida’** (CF, art. 136, par. 3º, I), durante a vigência do estado decretado pelo Presidente da República” (destaques no original)

Ressalte-se, por oportuno, que, sendo a prisão em flagrante uma modalidade de prisão permitida a qualquer um do povo, ao decretá-la, o parlamentar não estará atuando como parlamentar, nem como integrante da comissão, mas sim como mero cidadão.

A restrição dos poderes da CPI justifica-se pela necessidade de proteção dos direitos fundamentais, que, sob nenhuma hipótese, pode ser violado sem uma ordem judicial devidamente fundamentada.

6.1.2 Medidas cautelares

Dentro dos poderes reservados ao magistrado, reserva de jurisdição, está a decretação de medidas cautelares, compreendidas como medidas que asseguram a eficácia de futuro provimento judicial. Dessa maneira, somente juízes podem exercer o poder geral de cautela de sentenças judiciais.

As medidas cautelares de indisponibilidade de bens, arresto, seqüestro, hipoteca judiciária e proibição de ausentar da Comarca ou do País, visam a garantia de ulterior responsabilização do investigado em decorrência de sentença condenatória, não podem ser decretadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois são protegidas pelo princípio da "reserva de jurisdição".

O Ministro Sepúlveda Pertence ressaltou que “o decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar – qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação”.¹⁹

6.1.3 Busca e apreensão domiciliar

A comissão parlamentar de inquérito, embora possua poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, não pode realizar diretamente a busca e apreensão domiciliar.

Essa proibição está relacionada às garantias constitucionais previstas no art. 5º, incisos XI (“a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”) e LIV (“ninguém será

¹⁹ STF, Pleno, MS 23.466-1/DF – medida liminar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ, seção I, 22 jun. 1999.

privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”), as quais somente poderão ser violadas através de mandado judicial expedido por autoridade judiciária.

A Constituição visa a proteção do direito a intimidade e garante a inviolabilidade da casa, restando necessária autorização judicial para se proceder a qualquer busca e apreensão de documentos, peças, objetos etc. Nesse aspecto de proteção jurídico-constitucional contida no art. 5º, XI, da CF, considera-se ‘casa’: (a) qualquer compartimento habitado; (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade.

Nessa medida, tal preceito constitucional também protege os escritórios de advocacia, conforme disposto na Lei nº 8.906/94 em seu art. 7º, inciso II combinado com o art. 5º, XI, da CF.

Caso a comissão parlamentar de inquérito entenda pertinente a busca e apreensão domiciliar de documentos ou objetos deverá dirigir-se à autoridade judiciária, através de requerimento assinado pela presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito, nele contendo a indicação do nome da pessoa que será investigada, como também a finalidade e os motivos da diligência, para que esta expeça o mandado competente para promover esse procedimento.

É inadmissível busca e apreensão domiciliar sem mandado judicial, caso contrário haveria possibilidade de indevida invasão na esfera de intimidade do indivíduo submetido à investigação parlamentar.

Dessa forma, qualquer ato da CPI que determine esta medida é inconstitucional, uma vez que as matérias referentes a direito e garantias fundamentais são de competência exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário. Ademais, o objetivo fiscalizatório do Parlamento não engloba a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em face do interesse público.

6.1.4 Interceptação telefônica

A Constituição Federal prevê, como regra, a inviolabilidade das comunicações telefônicas, em respeito ao direito à intimidade (art. 5º, X). Excepcionalmente, no inciso XII do mesmo artigo, admite a violação por ordem judicial

nas hipóteses e na forma prevista em lei, para fins de investigação criminal ou processo judicial.

A Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, regulamenta o assunto, e restringe sua incidência aos fatos relativos às infrações penais punidas com reclusão. Quanto à legitimidade para propositura do pedido de quebra do sigilo das comunicações telefônicas, esta se limita ao Juiz, ao membro do Ministério Público e à autoridade policial.

O art. 1º dispõe que “a interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para a prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigilo de justiça.

O art. 2º, incisos I a III, estabelece os requisitos para o deferimento da interceptação telefônica, quais sejam: indícios suficientes de autoria ou participação em infração penal (*fumus boni iuris*) – inc. I; impossibilidade da prova ser feita por outros meios investigatórios disponíveis (requisito da necessidade, da alternativa menos gravosa ou da subsidiariedade) – inc. II; e o fato criminal constituir infração penal punida com reclusão (requisito da proporcionalidade em sentido estrito) – inc. III.

Dessa forma, percebe-se que devem ter indícios de que o investigado praticou ou está praticando um crime para que o juiz autorize a interceptação telefônica. Ademais, nos casos de medida cautelar de interceptação de conversas telefônicas entre investigados deve o juiz analisar o *periculum in mora*, ou seja, perigo de dano grave, a real necessidade de decretação da medida naquele momento, sob o risco de perecimento pelo decurso do tempo.

Segundo José María Paz Rúbio, citado por Eduardo Araujo da Silva, p. 98, “Crime Organizado: procedimento probatório”, “como medida limitativa ou restritiva de direitos a intimidade ou sigilo das comunicações, somente se adotará quando não exista outro meio de investigação menos gravoso. Sempre que seja possível acudir a outros meios probatórios ou de investigação mais leves e, que não afetem a direitos fundamentais do indivíduo, haverá que se recorrer a eles. Tem caráter de *ultima ratio* probatória. A intervenção telefônica se converte assim no último meio a se recorrer, ainda que a gravidade do fato investigado possa justificá-lo em aparência. A excepcionalidade está em oposição à comodidade de se acudir diretamente deste remédio, sem esgotar previamente outras muitas possibilidades probatórias”.

A intenção da norma constitucional é proteger o direito à intimidade do cidadão investigado, de terceira pessoa envolvida na apuração criminal, bem como de terceiros que possuem relação com o investigado, tendo em conta que as conversas íntimas travadas cotidianamente não devem ser ouvidas nem divulgadas, salvo quando extremamente necessário e não tiver outro meio de apurar um crime.

Esse juízo de necessidade da interceptação telefônica deve ser feito, obrigatoriamente, pelo magistrado. Somente o juiz, pessoa com conhecimento técnico compatível e legalmente responsável por essa análise, além de sujeito imparcial, está apto a decidir quando uma conversa pode ser interceptada, seguindo os ditames da Lei 9.296/96.

Assim, membros de CPI não podem decretar a interceptação telefônica. O objetivo é evitar eventuais abusos na apuração de fatos desconexos com o objeto da investigação ou relacionados a terceiros estranhos à elucidação do crime, tendo em vista a parcialidade e a falta de conhecimentos técnicos dos parlamentares.

A decretação de interceptação telefônica pelos membros da CPI importa em violação da Constituição Federal, além de afronta direta ao art. 10 da Lei 9.296/96, que estabelece pena de reclusão de dois a quatro anos e multa a conduta de quem “realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei”.

6.1.5 Sigilo dos processos

Outro tema importante relacionado à reserva de jurisdição diz respeito à impossibilidade jurídica de quebra dos sigilos dos processos.

Decretado o sigilo judicial, exceção à regra da publicidade, a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder para interferir neste assunto, tendo em vista que o sigilo que recobre processos jurisdicionais é imprescindível para resguardar a privacidade das pessoas.

Nem a Constituição Federal nem a lei conferiu à CPI a possibilidade de devassar processos em que se tenha decretado sigilo. Pelo contrário, o direito à intimidade, garantia constitucional expressa (art. 5º, X), reconhece, em favor da pessoa, um campo indevassável para proteção de sua vida privada contra ingerências indevidas de terceiros.

Segundo o prof. Alexandre de Moraes, os direitos à intimidade e à própria imagem formam a proteção constitucional à vida privada, salvaguardando um espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas.²⁰

O Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida cautelar em MS 27483-2 – DF publicado em 10/10/2008, Ementário nº 2336-1, decidiu que:

“Dito de maneira menos congestionada, as Comissões Parlamentares de Inquérito carecem, *ex autoritate propria*, de poder jurídico para revogar, cassar, compartilhar, ou de qualquer outro modo quebrar sigilo legal e constitucionalmente imposto a processo judiciário. Trata-se de competência privativa do Poder Judiciário, ou seja, matéria da chamada **reserva jurisdicional**, onde o Judiciário tem, não apenas a primeira, mas também a última palavra”.

No julgamento do MS 27483. o Rel. Min. Cezar Peluso admitiu que:

“É intuitiva a razão última de a Constituição da República nem a lei haverem conferido às Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de suas relevantíssimas funções, poder de interferir na questão do sigilo dos processos jurisdicionais, porque se trata de medida excepcional, tendente a resguardar a intimidade das pessoas que lhe são submissas, enquanto garantia constitucional explícita (art. 5º, inc. X), cuja observância é deixada à estima exclusiva do Poder Judiciário, a qual é exercitável apenas pelos órgãos jurisdicionais competentes para as respectivas causas – o que implica que nem outros órgãos jurisdicionais podem quebrar esse sigilo, não o podendo, *a fortiori*, as CPIs. E é essa também a razão óbvia por que não pode violar tal sigilo nenhuma das pessoas que, *ex vi legis*, lhe tenham acesso ao objeto, assim porque intervieram nos processos, como porque doutro modo estejam, a título de destinatário de ordem judicial, sujeitas ao mesmo dever jurídico de reserva.”

Desta feita, fosse possibilitado à CPI quebrar o sigilo dos processos, sem ordem judicial, haveria grave violação a intimidade das pessoas participantes do processo. Desse modo, os juízes têm a obrigação legal de velar pelo sigilo de seus processos, quando este for imperioso.

7 RELATÓRIO

O relatório é o ato final da Comissão Parlamentar de Inquérito, através do qual os trabalhos são encerrados.

¹⁹ Moraes, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais. p. 131

O relatório deve conter as assinaturas de todos os membros integrantes da Comissão, bem como descrever detalhadamente todas as diligências realizadas na apuração do fato determinado investigado, notadamente os resultados das investigações e deliberações.

Nessa oportunidade a CPI poderá acrescentar projeto de resolução de aprimoramento das leis, resultado das conclusões obtidas com a investigação.

Após a aprovação do relatório pelos membros da CPI, este deverá ser encaminhado à Mesa da Casa Legislativa para publicação no seu Diário Oficial, bem assim, quando necessário, ao Ministério Público competente e/ou às autoridades administrativas ou judiciais para que seja promovida a responsabilização administrativa, civil ou criminal dos infratores, tendo em vista que a CPI não julga nem aplica penas, somente possui o poder de investigar.

Nos termos da Lei nº 10.001/00, a autoridade a quem for encaminhada a resolução, que aprovou o relatório, informará ao remetente quais foram as providências adotadas ou a justificativa pela omissão, no prazo de trinta dias; se, em decorrência das conclusões da Comissão, for instaurado procedimento administrativo ou processo judicial deverá comunicar semestralmente a fase em que se encontra, até a sua conclusão.

A lei também garante prioridade ao referido procedimento ou processo sobre qualquer outro, exceto aquele relativo a pedido de *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança.

8 DIREITO DAS MINORIAS

A ideia de democracia como vontade da maioria, único parâmetro de condução do poder, há muito está ultrapassada, pois a democracia moderna tem como valor básico o pluralismo, segundo o qual há que se compatibilizar ao máximo os interesses de todos os grupos que compõe o corpo social, inclusive dos núcleos minoritários.

Nesta perspectiva, a garantia constitucional prevista à minoria de ver instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito merece estudo, principalmente após a decisão proferida pelo STF no julgamento do MS 26441.

Neste julgamento, o ministro-relator, Celso de Mello, explicou que o requisito para a criação da CPI previsto na Constituição de um terço dos membros da casa deve ser observado no requerimento da instalação da CPI e não em momento futuro. Em seu voto, questionou: “Pode ou não a maioria, sustentando-se no parágrafo 3º, do artigo 58 da Constituição, levantar questão de ordem e, por recurso, obstar a criação da CPI?” Não, respondeu o próprio ministro, porque “a prerrogativa de investigar da minoria, já deferida, não poderia ser comprometida pelo bloco majoritário. Não se pode deslocar para o Plenário a decisão final da instalação da CPI, já que é poder constitucional das minorias o de fiscalizar, investigar e responsabilizar, a quem quer que seja, por atos administrativos”.

A composição proporcional da CPI, dentro do possível, pelas forças políticas que compõem a Casa, como estabelece o parágrafo 1º do art. 58 da CF, significa uma maneira de ter a presença de todos os partidos políticos envolvidos na investigação parlamentar.

Desta forma, a possibilidade da CPI ser criada por um terço dos membros da Casa Legislativa, mediante requerimento de instalação pela minoria dos parlamentares, impede que sua criação fique condicionada aos desejos da maioria, que não raras vezes está comprometida ou desinteressada em apurar irregularidades na Administração.

No caso da “CPI dos bingos” houve um mecanismo curioso de se obstar a instalação da Comissão, pois não houve a indicação de todos os membros que comporiam a CPI, de forma que STF foi instado a se manifestar e decidiu que o Presidente do Senado tinha obrigação de proceder, ele próprio, à indicação dos nomes faltantes dos Senadores que iriam compor a Comissão: “A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, DJ 4-8-06).

Por fim, resta evidenciado que se assegurando o direito das minorias preserva-se a democracia e o verdadeiro pluralismo.

9 FISCALIZAÇÃO DA CPI

A Comissão Parlamentar de Inquérito é órgão essencialmente político, suas deliberações e conclusões são considerados atos *interna corporis*, para os quais é vedada a revisão judicial no tocante ao mérito.

Todavia, é pacífico o entendimento de que esses atos podem ser submetidos ao controle judicial quando necessária a verificação de sua conformidade com as normas previstas na Constituição Federal, nas leis e nos regimentos internos.

Sobre atos *interna corporis* e a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário quando eivados de vícios, ensina Hely Lopes Meirelles:

“Atos *interna corporis* do Legislativo são aquelas deliberações do Plenário, das Comissões ou da Mesa que entendem direta e exclusivamente com as atribuições e prerrogativas da Corporação. Daí não se conclua, entretanto, que todo e qualquer ato desses órgãos constitua *interna corporis* vedado à apreciação judicial. Não é assim, pois atos e deliberações do Legislativo existem regrados pela Constituição, pela lei e pelo Regimento, e nestes casos pode – e deve – o Judiciário decidir sobre sua legitimidade.”²¹

A Constituição Federal estabelece que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV) como forma de preservar o princípio da legalidade e garantir a conservação do Estado Democrático de Direito.

Em razão dessa previsão constitucional não se pode falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes o fato do Poder Judiciário apreciar atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pois nenhum Poder está acima da Constituição e das leis.

Sobre esse tema, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus nº 71.279:

“É de registrar, preliminarmente, que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, que venham a ser constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União, são passíveis de controle

²⁰ Meirelles, Hely Lopes. Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.33.

jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime tutelar das liberdades públicas.

Desse modo, as ofensas ao *status libertatis* ou a direitos outros titularizados por pessoas ou entidades que sofram as conseqüências prejudiciais da ação eventualmente arbitrária de uma CPI, tornam-se suscetíveis de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

É preciso não perder de perspectiva que, no regime constitucional do Estado democrático de direito, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, na medida em que delas derivam conseqüências de ordem pública, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com inobservância da Constituição”.

Sendo assim, enquanto a CPI atuar dentro dos limites de suas atribuições constitucionais e regimentais, o Judiciário ficará alheio a qualquer ato praticado, todavia, deverá intervir sempre que esses limites forem ultrapassados, de forma a preservar os direitos e garantias individuais, bem assim a supremacia da Constituição.

O STF em várias oportunidades já se manifestou nesse sentido:

“O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.

- Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.

- A ocorrência de desvios jurídicos-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.” (MS 24.847/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

O órgão competente para apreciar as ações em que se discutem a tutela de direitos públicos subjetivos no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito é o Supremo Tribunal Federal. Tal competência jurisdicional é firmada pelo art. 102, I, “d”, da Constituição Federal, que preceitua que cabe ao STF processar e julgar, originariamente, mandados de segurança e *habeas corpus* impetrados contra atos ou atribuições eivadas de ilegalidade ou ofensa a direito individual praticadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A criação da CPI configura-se como um direito líquido e certo dos parlamentares subscritores do requerimento de criação e quando violado esse direito

surge a possibilidade de manejo do mandado de segurança, ação judicial cabível em defesa de direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*. Cabível também para proteger direito líquido e certo de qualquer pessoa que esteja sofrendo ato ilegal praticado com abuso ou excesso de poder pela CPI (CF, art. 5º, LXIX e LXX).

Quanto ao *habeas corpus*, sabe-se que se trata de uma garantia constitucional da liberdade de locomoção, remédio constitucional que pode ser utilizado contra ato ilegal ou abusivo de poder derivado da Comissão Parlamentar de Inquérito que viole ou ameace de violência ou coação a liberdade de ir e vir do indivíduo.

Em se tratando de ato abusivo ou ilegal praticado pela CPI, a autoridade coatora nas ações constitucionais de mandado de segurança e *habeas corpus* será o Presidente da Comissão, quem subscreve o ato impugnado e responde pela sua execução.

Sintetizando: quem fiscaliza e exerce o controle dos atos das comissões parlamentares de inquérito é o Supremo Tribunal Federal, através do *Habeas Corpus* e do Mandado de Segurança, conforme art. 102, I, “d” e “i” da Constituição Federal, sendo o Presidente da Comissão considerado a autoridade coatora. Uma vez que “... a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (MS 23452/RJ; Min. Celso de Mello; DJ 12.5.00, p. 20).

10 CONCLUSÃO

A partir da análise dos assuntos aventados neste trabalho, conclui-se que as instituições democráticas atingem seus objetivos quando observam rigorosamente os mandamentos constitucionais e legais.

A averiguação da probidade e zelo pela coisa pública permite o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, confiante nos ideais de igualdade, de concretização da paz social. Neste aspecto, o Poder Legislativo, através das Comissões Parlamentares de Inquérito, exercem importante papel na fiscalização da Administração Pública e dos particulares envolvidos direta ou indiretamente com o fato determinado

objeto da investigação, uma vez que o escopo da CPI é aprimorar suas finalidades institucionais, de forma a proteger o erário público e defender os interesses da sociedade.

Para viabilizar essa fiscalização, a Constituição Federal concedeu aos parlamentares poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais na condução do inquérito parlamentar. Tal previsão constitucional, quando não respeitada, acaba por violar direitos e garantias individuais dos indiciados e testemunhas, o que deve ser prontamente coibido pelo Poder Judiciário, competente para conter os excessos cometidos pela CPI.

Ademais, as Comissões Parlamentares de Inquérito não têm competência para formular acusações ou impor penalidades, tendo em vista que essa atribuição não está em seu âmbito de atuação.

Desta forma, muito importante o estudo dos poderes de investigação da CPI, outorgados pela Constituição Federal de 1988, no §3º do art. 58, e, mais ainda, dos limites impostos a esses poderes, principalmente os referentes à reserva de jurisdição, que destaca ao Poder Judiciário a competência para a prática de determinados atos, de forma a proteger o regime democrático e as garantias fundamentais, tais como o direito ao silêncio e o privilégio contra a autoincriminação.

Conclui-se, portanto, a relevância prática deste instituto para os estudiosos do direito, para a sociedade como um todo e para os próprios parlamentares, protagonistas da investigação e responsáveis pela produção legislativa do país.

11 REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **“Teoria geral das comissões parlamentares”**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **“Temas de direito constitucional”**. – Rio de Janeiro: Renovar, 2002. – 2ª ed.

BARROSO, Luís Roberto. **“Constituição da República Federativa do Brasil anotada”**. – 5ª. Ed. reform. – São Paulo : Saraiva, 2006.

BELTRÃO, Silvio Romero. **“Direitos da personalidade: de acordo com o Novo Código Civil”**. São Paulo: Atlas, 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. **“Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática”**. São Paulo : Saraiva, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu, 1931 – **“Elementos de teoria geral do Estado”**. 26. Ed. – São Paulo : Saraiva, 2007.

DA SILVA, Eduardo Araujo. **“Crime organizado: procedimento probatório”**. São Paulo : Ed Atlas, 2003.

DA SILVA, José Afonso. **“Curso de Direito Constitucional Positivo”**. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

LENZA, Pedro. **“Direito constitucional esquematizado”**. 13. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **“Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data”**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, João Batista Petersen (org.). **“A CPI do PC e os crimes do poder”**. Rio de Janeiro: Foglio Ed., 1992.

MELLO, Celso de Albuquerque... [et al]; Org.: Ricardo Lobo Torres. **“Teoria dos directos fundamentais”**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORAES, Alexandre de. **“Direito Constitucional”**. – 19ª ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. **“Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência”**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006 – (Coleção temas jurídicos; 3).

OLIVEIRA, Erival da Silva. **“Comissão Parlamentar de Inquérito”** – Rio de Janeiro: Ed Lumen Júris, 2001.

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

SAMPAIO, José Adércio Leite. **“A constituição reinventada pela jurisdição constitucional”**. – Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SPROESSER, Andyara Klopstock. **“A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no ordenamento jurídico brasileiro”**. São Paulo: Assembléia Legislativa do estado, 2008.