

MARCOS PEDROSO MATEUS

**Regime Jurídico Mínimo das
Comissões Parlamentares de Inquérito**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito Constitucional, sob a orientação do Professor Doutor André Ramos Tavares.

SÃO PAULO

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Banca Examinadora

dedico este trabalho:

à minha mãe, Nadir, e ao meu pai, Raul,
porque semearam a importância e a necessidade do aprendizado
mesmo em meio a toda sorte de dificuldades;

aos meus irmãos Odair, Neusa e Ilton, pelo apoio mútuo.

e à memória dos meus avôs e avós Hilário e Adelina, Manuel e Cecília.

agradecimentos

No decurso da elaboração deste trabalho, muitas pessoas deram significativa contribuição. Se o resultado final não foi melhor que o esperado, a responsabilidade jamais poderia ser debitada da ausência de apoio de amigos e familiares que, das mais diferentes maneiras, ofereceram alguma forma de ajuda, por vezes com grande sacrifício pessoal. A todos, sensibilizado, ofereço os meus agradecimentos.

Não poderia deixar de expressar o meu especial agradecimento ao Professor Doutor André, meu orientador, pelas suas inestimáveis observações, pelo conhecimento comigo compartilhado, pelo oportuno apoio e pelo incentivo nos momentos cruciais.

Do mesmo modo, não poderia deixar de especialmente agradecer aos amigos de escritório, Carlos, Luciana, Mérik, Nina e Pedro, e aos amigos da Prefeitura de Suzano, Marcelo e Marco Aurélio; dia após dia, souberam me tolerar e me motivar. Sem essas pessoas o meu trabalho não se realizaria. Por isso expresso a minha mais profunda e eterna gratidão.

resumo

O presente trabalho tem como objeto a identificação e o estudo dos aspectos considerados mais relevantes do instituto das comissões parlamentares de inquérito no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, permitindo compreender quais são as normas jurídicas vigentes aplicáveis bem como, em alguns casos, a interpretação dessas normas pelo Supremo Tribunal Federal.

De início, procura-se identificar as origens e as fontes do poder que as comissões parlamentares de inquérito exercem mediante a análise de alguns dos princípios fundamentais no Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988.

Identificada as origens e as fontes desse poder, procura-se conhecer quais são os instrumentos colocados à disposição das comissões parlamentares de inquérito para o cumprimento de sua missão, assim como os limites que são impostos à sua atuação, tendo em vista que não há poderes ilimitados no Estado Democrático de Direito.

Encravadas no Parlamento, entende-se aqui que as comissões parlamentares de inquérito constituem instrumento fundamental para o exercício da função investigativa das ações patrocinadas pela Administração Pública, função esta inserida na competência típica de fiscalização atribuída com exclusividade constitucional ao Poder Legislativo.

abstract

The aim of this dissertation is to identify and study, in the context of the Brazilian juridical system, the most relevant aspects of the entity called Congressional Investigation Committee in order to understand which are the existing applicable juridical norms as well as the interpretation of these norms provided by the Federal Supreme Court.

The first step is to identify the origins and sources of the power of these committees. This is done through the analysis of some of the fundamental principles of the Democratic State of Right instituted by the 1988 Federal Constitution.

The following step is to know which are the tools that the Congressional Investigation Committees can use in order to accomplish their mission, and which are the limits of their action, given that there are no unlimited powers under the.

The Parliament is the locus of the Congressional Investigation Committees. They constitute a fundamental tool for the exercise of the investigation of the public administration. This investigation function is part of the ordinary competence of oversight which is constitutionally and exclusively conferred to the Legislative Power.

| | |
|-------------------------|-----------|
| Introdução | 11 |
|-------------------------|-----------|

Capítulo I - Breve evolução histórica e análise do exercício do poder

| | |
|---|-----------|
| 1. O Estado democrático de direito, a democracia e o princípio representativo | |
| 1.1 A evolução do Estado democrático de direito | 18 |
| 1.2 O princípio democrático e o princípio representativo | |
| 1.2.1 A noção de República | 22 |
| 1.2.2 O sistema representativo | 27 |
| 1.3 O princípio da separação de funções e o Poder Legislativo | 32 |
| 2. As atribuições do Poder Legislativo | |
| 2.1 Considerações iniciais | 37 |
| 2.2 Competências típicas | 39 |
| 2.2.1 Competência legislativa | 39 |
| 2.2.2 Competência fiscalizatória | 41 |
| 2.3 Competências atípicas | 43 |
| 3. As comissões parlamentares de inquérito como expressão do princípio representativo e da soberania popular | 44 |
| 4. Origens históricas das comissões parlamentares de inquérito | 45 |

Capítulo II – Previsão constitucional e infra-constitucional das comissões parlamentares de inquérito

| | |
|--|-----------|
| 1. Considerações iniciais | 50 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 2. Do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988 | 52 |
| 3. Da Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952 | 54 |
| 4. Do Regimento interno da Câmara dos Deputados | 56 |
| 5. Do Regimento interno do Senado Federal | 58 |
| 6. Do Regimento Comum do Congresso Nacional | 61 |
| 7. De outros diplomas legais | 62 |

Capítulo III – Requisitos para propositura e instalação das comissões parlamentares de inquérito

| | |
|---|-----------|
| 1. Considerações iniciais | 65 |
| 2. Requisitos constitucionais | |
| 2.1 Número de subscritores do requerimento | 66 |
| 2.2 A indicação de fato determinado a ser investigado | 69 |
| 2.3 A indicação de prazo certo de duração das investigações | 77 |
| 2.4 A proporcionalidade na representação partidária | 85 |
| 2.5 A correlação entre o fato determinado apontado no requerimento e o rol de competências titularizado pelo respectivo Poder Legislativo | 90 |
| 3. Requisitos regimentais no âmbito federal | |
| 3.1 O Número limite de comissões parlamentares de inquérito em funcionamento simultâneo | 95 |
| 3.2 Outras exigências regimentais | 100 |

Capítulo IV – Os poderes das comissões parlamentares de inquérito

| | |
|---|------------|
| 1. Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais | 102 |
| 2. Poderes de investigação próprios das comissões parlamentares de inquérito | 107 |
| 2.1 Poderes comuns | 111 |
| 2.1.1 Realização de diligências | 111 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.1.2 | Convocação de Ministros de Estado | 112 |
| 2.1.3 | Oitiva de autoridades federais, estaduais ou municipais ... | 114 |
| 2.1.4 | Oitiva de indiciados e interrogatório de testemunhas | 115 |
| 2.1.5 | Requisição de informações e documentos à Administração Pública | 120 |
| 2.2 | Poderes legais | 123 |
| 2.2.1 | Deslocamento da comissão parlamentar de inquérito | 124 |
| 2.2.2 | A utilização suplementar da legislação processual penal .. | 125 |
| 2.2.3 | A possibilidade de requerer a condução coercitiva de testemunha | 126 |
| 2.3 | Poderes regimentais (Senado Federal) | 127 |
| 2.3.1 | Requerer auxílio do Tribunal de Contas | 128 |
| 2.3.2 | Tomar, sem quórum, depoimento..... | 129 |
| 2.4 | Poderes regimentais (Câmara dos Deputados) | 131 |
| 2.4.1 | Prerrogativa de funcionar no recesso parlamentar | 131 |
| 2.4.2 | Atendimento preferencial pela Mesa Diretora | 132 |
| 2.4.3 | Requisição de servidores | 133 |
| 2.4.4 | Requerer a audiência de deputados | 134 |
| 2.4.5 | Requisitar serviços de quaisquer autoridades | 135 |
| 2.4.6 | Estabelecer prazos para a realização de diligências | 136 |
| 2.5 | Outros poderes | 136 |

Capítulo V – Os limites das comissões parlamentares de inquérito

| | | |
|-----------|--|------------|
| 1. | Considerações iniciais | 142 |
| 2. | Limites constitucionais formais | 144 |
| 3. | Limites constitucionais materiais | 145 |
| 4. | Reserva da jurisdição | 149 |
| 5. | Direitos fundamentais | 153 |
| 6. | Harmonização de princípios | 156 |
| 7. | Controle jurisdicional das atividades | 160 |

Capítulo VI – Natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito

| | |
|--|------------|
| 1. Considerações iniciais | 171 |
| 2. Aspectos históricos da competência fiscalizadora do Parlamento ... | 178 |
| 3. O poder de fiscalizar: competência típica do Poder Legislativo | 182 |
| 4. O poder de fiscalizar: não subordinado à atividade legislativa | 186 |
| 5. Da natureza jurídica | 188 |

Capítulo VII – As comissões parlamentares de inquérito e o pacto federativo

| | |
|--|------------|
| 1. Origens e características da Federação | 192 |
| 2. As comissões parlamentares de inquérito e a Federação brasileira . | 194 |
| 3. Competências investigativas dos membros da Federação | 198 |

| | |
|------------------------|------------|
| Conclusão | 203 |
|------------------------|------------|

| | |
|---------------------------|------------|
| Bibliografia | 208 |
|---------------------------|------------|

introdução

O poder de fiscalização e controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito tem sido considerado um dos mais expressivos avanços trazidos pelo marco jurídico-político proporcionado pela promulgação da Constituição Federal de 1988¹. Muito embora não se trate exatamente de uma novidade institucional², não se tem notícia de um período em que elas tenham florescido com tamanha desenvoltura e popularidade como nesses anos seguintes ao advento da nova Carta Magna.³

É razoável considerar que a inauguração do novo Estado brasileiro deu vazão aos anseios de maior protagonismo do Poder Legislativo em tempos de liberdades democráticas, tendo em vista as limitações políticas até então impostas. De fato, o Poder Legislativo esteve entre as instituições mais atingidas no período de exceção, quer seja pela cassação da liberdade de manifestação de idéias e de mandatos, quer seja pela imposição de recesso parlamentar. Uma vez reconquistadas as liberdades democráticas, o Poder Legislativo procurou, ao lado da sua tarefa legiferante⁴, desempenhar com mais vigor o seu papel fiscalizador e de caixa de ressonância da sociedade.

A pretexto de breve recapitulação introdutória, é útil a menção de alguns fatos históricos, políticos e jurídicos que, ocorridos nos últimos quarenta anos, auxiliam na compreensão desse fenômeno de proliferação das comissões parlamentares de inquérito, além de permitir um conhecimento inicial desse instituto. Isto porque, a análise de algum aspecto relacionado ao exercício das prerrogativas do Poder

¹ Cf. Eduardo Seabra Fagundes, in BARANDIER, Antonio Carlos (Org.). *CPI: os novos comitês de salvação pública*, p. IX; José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 451.

² O instituto foi incluído pela primeira vez na Constituição de 1934, estando presente em todas as Cartas seguintes com exceção da Constituição de 1937.

³ Hélio Apolinário Cardoso, *Das CPI's – breve teoria e jurisprudência*, p. 7; José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 11 e 17.

⁴ Discute-se atualmente o enfraquecimento da missão legislativa atribuída ao Parlamento, tendo em vista que, cada vez mais ela cede passagem à função de controle e fiscalização, muito por força da predominância da ação legislativa por parte do Poder Executivo via o uso instrumentos como as medidas provisórias. Sobre o tema: Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 82 e ss.

Legislativo ou de quaisquer uns de seus órgãos internos de natureza parlamentar pressupõe recordar que a partir de 1º de abril de 1964, e durante mais de duas décadas, o Brasil amargou a convivência com um regime autoritário. Nesse período os direitos e garantias fundamentais e as estruturas democráticas do Estado brasileiro sofreram violações e abalos consideráveis.

Mas, após anos em que as arbitrariedades de todo tipo prosperaram, um lento processo de abertura política foi iniciado ainda sob o governo do General Ernesto Geisel. Foram reintroduzidas eleições para funções públicas de menor importância estratégica. Tempos depois, em 1979, foi promulgada a lei de anistia que possibilitou o retorno de vários líderes políticos que estavam exilados. A partir de 1982, há eleição direta para governador, para os parlamentos em geral e para prefeitos em municípios menores; em 1985 a sociedade pôde voltar a eleger os prefeitos das capitais.

O lento processo de redemocratização do País somente completou o seu ciclo com a ocorrência de três outros fatos relevantes. No início de 1985 deu-se a primeira eleição de um Presidente da República civil – ainda sob o colégio eleitoral concebido pela ditadura e após a frustrada tentativa de aprovação da emenda Dante de Oliveira, que pretendia no ano anterior reinstaurar eleições diretas para o cargo –; em 1986 foi eleito um Congresso Constituinte, seguindo-se a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988; em 1989, já sob a nova ordem jurídica, houve a primeira eleição direta para Presidente da República, passados vinte e oito anos.

Nesse contexto de redemocratização, o processo constituinte iniciado com as eleições em 1986 canalizou grande parte do sentimento de liberdade, democracia e progresso presentes na sociedade brasileira e também converteu parte significativa desses anseios em preceitos da nova Constituição que, por sua vez, possibilitariam o exercício do poder em parâmetros mais democráticos.

Uma vez considerada a característica historicamente autoritária do presidencialismo brasileiro – que não se limitava ao período recente de ditadura militar –, procurou o constituinte, com vistas a um Estado verdadeiramente

democrático, valorizar o Poder Legislativo, expressão mais representativa da vontade popular, atribuindo-lhe competências para exercer um maior controle sobre os atos da Administração Pública, não apenas para frear eventuais abusos de poder, mas também para coibir a improbidade que poderia permear os atos de gestão da coisa pública.⁵

Dentre os instrumentos que foram prestigiados pelo Poder Constituinte, para tornar mais robusta a ação do Poder Legislativo, encontram-se as comissões parlamentares de inquérito.

De fato, depois de alguns anos de exercício desse instrumento, foi possível constatar sua pertinência, validade e necessidade, particularmente em três episódios de grande repercussão na vida política do País: o caso “PC Farias”, o caso dos “anões do orçamento” e o caso de corrupção no Poder Judiciário. Em todos os casos, a contribuição dessas comissões parlamentares de inquérito foi decisiva para que o Estado brasileiro – embora vítima de práticas sistemáticas de apropriação privada – se mantivesse sob o controle da sociedade; melhor dizendo: embora continuassem a existir práticas reprováveis enraizadas na Administração pública, elas encontram um poderoso freio simbolizado pelo poder de investigação conferido ao Parlamento e, em especial, às comissões parlamentares de inquérito.⁶ E esse controle se expressou nas conseqüências resultantes delas, como, por exemplo, no primeiro caso, o *impeachment* de um Presidente da República; no segundo, a cassação do mandato de vários parlamentares importantes que se encontravam

⁵ É fato que, na prática, o Parlamento não logrou corresponder às expectativas nele depositadas; não raros foram os momentos em que o Poder Legislativo, dotado de maior número de competências, experimentou a barganha, abrindo mão de suas prerrogativas em troca de vantagens e benesses individuais ou de grupos. Antes mesmo da vigência da nova Carta, já havia sido bastante divulgado pelos meios de comunicação a suposta negociação que se estabeleceu entre o Poder Executivo e o Congresso Constituinte em torno da fixação da duração do mandato do então presidente José Sarney. Cogitou-se, na ocasião, que o Poder Executivo teria distribuído inúmeras concessões de rádio e televisão a grupos de parlamentares para garantir em troca um mandato total de cinco anos, ao invés do mandato de quatro anos até então vigente.

⁶ Eduardo Seabra Fagundes ressalta ainda que “A prática tem demonstrado, no Brasil e no exterior, a relevância e a eficácia desse mecanismo de atuação parlamentar, inclusive como fator de edificação e mobilização da consciência nacional para determinados problemas. (...) Entre as inúmeras e relevantes contribuições que elas podem oferecer à sociedade, avultam a solidificação do regime democrático e o efeito educativo sobre a população.” (*in* Antonio Carlos Barandier (Org.), *CPI – os novos comitês de salvação pública*, p. IX).

envolvidos no esquema; e, no último, o processo crime com a conseqüente privação de liberdade de importante magistrado.

Como dito, desde o advento do regime democrático – e mais expressivamente depois da promulgação da atual Constituição Federal – as comissões parlamentares de inquérito tornaram-se freqüentes em todas as unidades políticas que compõem a Federação. Mas é forçoso se reconhecer que os resultados da proliferação delas nem sempre foram os mais satisfatórios, uma vez que também acabaram por sofrer desvios de sua função original, convertendo-se em palco de abuso de poder, de promoção pessoal e de chantagem, comprometendo muitas vezes o seu resultado e mesmo o prestígio que é essencial ao instituto⁷, sendo necessário que por várias vezes o Poder Judiciário fosse chamado a conter excessos dos parlamentares.⁸

Em tempos atuais, surge uma nova onda de instalação de comissões parlamentares de inquérito para a investigação de várias denúncias relacionadas à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao tráfico de influência no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo da União, tornando o assunto novamente objeto de atenção por parte do cidadão ou cidadã comuns. E novamente, vêm à tona os mesmos problemas e as mesmas virtudes que consagraram o instituto como um dos mais importantes da República.

Em razão dessa importância que as comissões parlamentares de inquérito adquiriram, tanto positiva quanto negativamente, despertou-se a atenção para a necessidade de se dedicar a elas estudo mais aprofundado nos seus principais aspectos. E é o que se pretende fazer no presente trabalho.

⁷ Antonio Carlos de Almeida Castro, in Antonio Carlos Barandier (Org.), *CPI – os novos comitês de salvação pública*, p. IX; Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. XV; José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, p. 13.

⁸ São inúmeras as manifestações do Supremo Tribunal Federal no sentido de se assegurar em comissão parlamentar de inquérito, por exemplo: a dignidade do depoente (HC 88.163-MC, MS 25.617-MC); o livre exercício da advocacia (MS 25.617-MC, MS 25.923-MC, HC 88.015-MC, MS 25.617-MC, MS 24.118-MC, MS 23.684-MC, MS 23.576-MC); ou ainda, a reafirmação do próprio controle a ser exercido pelo Poder Judiciário (MS 25.617-MC, MS 23.595-MC, MS 23.452, MS 24.458-MC, MS 22.494, SS 773). (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

Para isso, interessa, inicialmente, lembrar e compreender o desenvolvimento das estruturas institucionais do Estado brasileiro, a fim de reconhecer as escolhas político-ideológicas promovidas pelo Poder Constituinte, fontes estas das quais se originam as prerrogativas das comissões parlamentares de inquérito.

Na consecução deste objetivo, será necessária uma abordagem didática inicial voltada para a explanação das mais importantes dessas escolhas político-ideológicas que deram origem ao Estado Democrático de Direito e que exercem grande influência sobre as comissões parlamentares de inquérito, notadamente: o sistema democrático-representativo, o princípio da separação dos poderes e o princípio federativo.

No primeiro, encontram-se os alicerces que possibilitam delegar ao Poder Legislativo e aos seus órgãos internos o exercício da autoridade maior que pertence ao povo; o segundo princípio expressa parte significativa da razão da existência das comissões parlamentares de inquérito, considerando o seu papel de instrumento fiscalizatório do Poder Público, além de auxiliar na identificação de seus limites institucionais; quanto ao último, da sua boa compreensão também depende o conhecimento das competências que as comissões parlamentares de inquérito titularizam em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, inclusive as vedações materiais que lhes são impostas, aspectos estes que serão estudados em capítulo apartado.

Essa preocupação inicial se encontra presente predominantemente no primeiro capítulo deste trabalho e implicará na visita ao texto constitucional e à tradicional doutrina publicista e constitucionalista.

Em uma segunda etapa, será abordado o regime jurídico em que se encontram inseridas as comissões parlamentares de inquérito, pautado fundamentalmente pelos princípios constitucionais mencionados, pela específica disciplina constitucional da matéria e pelas leis e demais disposições regimentais parlamentares, permitindo-se, então identificar os contornos jurídicos que fazem delas expressiva ferramenta do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, no segundo e terceiro capítulos, serão expostos os diplomas normativos que disciplinam as comissões parlamentares de inquérito, com ênfase às disposições aplicáveis no âmbito federal, ou seja, àquelas instituídas pelo Congresso Nacional ou por cada uma de suas Casas, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, assim como, os requisitos para a instalação da investigação parlamentar.

Conhecidas as fontes normativas, procurar-se-á identificar quais são os poderes por elas confiados às comissões parlamentares de inquérito. A identificação desses poderes resulta, simultaneamente, na identificação dos seus respectivos limites. Esses dois aspectos, poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito, serão abordados respectivamente nos capítulos quarto e quinto.

O sexto capítulo cuidará de colher, expor e considerar sobre diferentes abordagens doutrinárias a respeito da natureza jurídica das comissões, a tipicidade ou atipicidade de sua função, com o objetivo de conferir uma classificação do instituto.

O sétimo e último capítulo abordará as relações existentes entre as comissões parlamentares de inquérito e as particularidades do sistema instituído pelo princípio federativo. A organização político-administrativa ditada pela Constituição confere à União, aos Estados e Municípios e ao Distrito Federal, diferentes atribuições; tais competências, por seu turno, delimitam o campo de ação dos poderes legislativos de cada esfera da Federação, aspecto este relevante para efeito de se conhecer quais seriam as matérias que poderiam ser objeto de investigação pela respectiva comissão parlamentar de inquérito.

A fonte de pesquisa nessas demais etapas será novamente a doutrina especializada, voltada mais predominantemente para o Direito Parlamentar e para as comissões parlamentares de inquérito propriamente ditas. As obras de Direito Constitucional continuarão sendo referência à medida em que contemplarem temas voltados ao processo e procedimentos das comissões parlamentares de inquérito.

Ao lado da pesquisa doutrinária, a jurisprudência, especificamente as manifestações do Supremo Tribunal Federal, também será fundamental fonte de pesquisa para a identificação do modelo jurídico emprestado às comissões parlamentares de inquérito.

Pretende-se, então, a partir do desenvolvimento dos tópicos ora mencionados, compor um quadro analítico que permita melhor compreender não apenas o papel destinado às comissões parlamentares de inquérito no ordenamento jurídico brasileiro, mas, a partir do conhecimento dos seus fundamentos, também oferecer elementos que possibilitem visualizar esse instituto como um dos mais relevantes para o funcionamento das instituições no Estado Democrático de Direito, contribuindo-se assim para o resgate de seu prestígio institucional.

i) breve evolução histórica e análise do exercício do poder

1. O Estado Democrático de Direito, a democracia e o princípio representativo

1.1 A evolução do Estado Democrático de Direito

O Estado, na forma que o conhecemos nos dias atuais, enquanto “uma forma específica da sociedade política”⁹, é resultante de um longo processo evolutivo¹⁰, sendo como tal identificado e reconhecido principalmente a partir do pensamento renascentista do século XVI, tempo histórico em que, por diversas razões, as várias manifestações de poder dispersas, passaram a concentrar-se em uma única instituição.

Até a ocorrência dos movimentos revolucionários burgueses do século XVIII, o Estado era absolutista, sendo geralmente comandado por dinastias de monarcas que governavam conforme a sua particular vontade, não encontrando limites; é expressão marcante desse período histórico a célebre e notória frase de Luis XIV: “L'État c'est moi”. O direito existente limitava-se a ser aquele que era decretado pelo rei e observado pelos seus súditos.

Os movimentos anti-absolutistas proporcionaram uma nova realidade na qual o Estado – enquanto governo – não apenas criava o direito, mas também se submetia a ele. Essa mudança é profundamente significativa, de grandes implicações no mundo de então, cujos reflexos se estendem até os dias atuais. Sem dúvida, o poder passa a ser exercido mediante os limites impostos pela lei,

⁹ Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 6. Sobre as várias concepções a respeito da natureza ou da essência do Estado, ver Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, pp. 9 e ss.

¹⁰ Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, o Estado de direito “já foi considerado como produto de da sedimentação de 1000 anos” (*Direito Constitucional*, p. 349).

encontrando-se o Estado não mais acima da lei, mas abaixo dela, corolário máximo do *Estado de Direito*. Nesse sentido, os indivíduos passam a titularizar um conjunto de direitos e garantias fundamentais que podem ser opostos ao próprio Estado.

Discorrendo sobre a evolução teórica do conceito de Estado de Direito, JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO enfatiza que foi na Alemanha que se deu o seu maior desenvolvimento em termos de rigor e de utilidade político-social, muito embora houvesse importantes antecedentes teóricos.¹¹ Afirma ele que, além desses antecedentes “político-filosófico-jurídicos”, a concepção de se limitar o Estado pelo Direito também se desenvolveu “... em vários quadrantes jurídicos, embora com ‘nuances’ bastantes específicas.”¹²

Mas esse Estado de Direito somente seria autêntico se houvesse um sistema de separação de funções (legislativa, executiva e judiciária)¹³, como melhor se verá mais adiante, isto porque de nada valeria estar o Estado submetido à lei, se essa lei à qual o Estado deve subordinação pudesse vir a ser facilmente alterada unilateralmente por quem administra ou julga, conforme a lei atenda ou não aos seus interesses. Na situação em que se tem uma repartição de funções ou competências, há uma partilha do poder em nome da limitação e fiscalização simultâneas que um segmento exerce em relação ao outro.

¹¹ O autor demonstra que: “a) na filosofia grega conjugação da ideias de *dike* (processo), *themis* (direito) e *nomos* (lei) apontava já para a limitação racional dos poderes do Estado; b) a defesa de uma *constituição mista* trazia implícita, desde a antiguidade, a necessidade de um poder moderado, contraposto à tirania sem limites; c) a ideia de vinculação dos soberanos às *leis fundamentais do reino*; d) as doutrinas da *resistência contra tiranos* e do *contrato social*; e) o pensamento medieval da liberdade no direito, ou seja, a liberdade que advém de um determinado *estatuto* e que havia de conduzir à ideia de liberdade natural do homem.” (*Direito Constitucional*, p. 350).

¹² José Joaquim Gomes Canotilho destaca, então, “o velho princípio inglês *Rule of Law*” e as seus elementos decorrentes; o desenvolvimento destas mesmas idéias nos Estados Unidos, todavia não mais sob o direito comum, mas sob a idéia de *Estado Constitucional* (Constituição formal) e de direitos processuais (*due process of Law*) que conferiram “sólidas garantias perante os ataques do poder público”; e a experiência francesa decorrente da idéia da lei como expressão da vontade geral e “A conscientização da defesa contra os abusos da administração conduziu a uma progressiva acentuação do *principe de la légalité*, que virá a ter um papel fundamental sobretudo na evolução do controlo jurídico da actividade administrativa.” (*Direito Constitucional*, pp. 350 a 351).

¹³ Para José Joaquim Gomes Canotilho, a separação de poderes é um dos “pressupostos materiais subjacentes” do princípio do Estado de direito que totalizam três: “(1) juridicidade; (2) constitucionalidade; (3) direitos fundamentais.” (*Direito Constitucional*, p. 357)

Mas isso também somente seria viável na hipótese de que houvesse um pacto, formalizado em um documento, no qual ficasse estabelecido que o legislador não poderia alterar essa separação de competências mediante a lei que ele edita. Do contrário poderia o legislador interferir indevidamente na tarefa de julgar ou administrar.

Essa garantia, de que cada uma dessas estruturas não iria avançar sobre as atribuições das demais, seria fornecida por uma Constituição. Segundo JORGE MIRANDA, “Constituir o Estado equivale a dar-lhe a sua primeira Constituição, a lançar as bases da sua ordem jurídica, a dispor um estatuto geral de governantes e governados”¹⁴; e também “... não há uma ideia de Poder sem uma ideia de Direito e a autoridade dos governantes em concreto tem de ser uma autoridade constituída – *constituída* por um conjunto de normas fundamentais, pela *Constituição*, como quer que esta se apresente.”¹⁵ Mais adiante o autor ainda evidencia a distinção entre a antiga realidade e a nova maneira – ditada pelo Estado constitucional – com que se concebe o exercício do poder: “Em vez de tradição, o contrato social; em vez da soberania do príncipe, a soberania nacional e a lei como expressão da vontade geral; em vez do exercício do poder por um só ou seus delegados, o exercício por muitos, eleitos pela colectividade; em vez da razão do Estado, o Estado como executor de normas jurídicas; em vez de súbditos, cidadãos, e atribuição a todos os homens, apenas por serem homens, de direitos consagrados nas leis. E instrumentos técnicos-jurídicos principais tornam-se, doravante, a Constituição, o princípio da legalidade, as declarações de direitos, a separação de poderes, a representação política.”¹⁶

¹⁴ *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, p. 149.

¹⁵ *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, p. 12.

¹⁶ *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, p. 83.

Pode-se se chegar então a uma definição de Estado de Direito¹⁷ como sendo “... o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.”, na definição sintetizada por CARLOS ARI SUNDFELD.¹⁸

É de se notar, entretanto, que na definição acima não se permite extrair que o Estado de Direito seja concomitantemente um Estado democrático, mesmo que haja a previsão de direitos individuais constitucionalmente afirmados. Realmente, apenas o fato de que esse Estado tenha sido criado por uma Constituição não lhe confere a condição de Estado democrático.¹⁹

Nesse contexto, poderá haver algum controle do poder, inclusive mediante a adoção de direitos individuais clássicos, mas sem que estejam garantidos os

¹⁷ José Joaquim Gomes Canotilho, discorrendo sobre a história do princípio, informa que “(...) o conceito de Estado de direito surge como um *conceito temporariamente condicionado, aberto* a influências e confluências de concepções cambiantes do Estado e da constituição e a várias possibilidades de *concretização*.”; rejeita, então, a idéia de um Estado de direito “*como fim em si mesmo*”, ao contrário, “o Estado de direito não deve conceber-se como um sistema fechado e fixo com valor próprio. Esta posição só poderá conduzir a um Estado de direito entendido como um conjunto de artificios técnico-jurídicos, ou seja, à velha idéia do Estado de direito formal.” e conclui sustentando que “já se acentuou – e bem – que a história do Estado de direito não deve ser compreendida como a ‘história de um conceito’, mas como uma história enquadrada na ‘história geral das ideias e das instituições’.” (*Direito Constitucional*, pp. 348 e 349)

¹⁸ *Fundamentos de Direito Público*, p. 38

¹⁹ Segundo André Ramos Tavares, “As Constituições promulgadas são fruto de uma Assembléia Constituinte eleita para tanto. São, por isso, também conhecidas como Constituições populares ou democráticas. Sua origem encontra-se em uma Assembléia Geral Constituinte, eleita pelo povo para fazer-se representar na feitura de seu futuro Documento Fundamental. Exemplo histórico foi a primeira Constituição da Europa, originada da supremacia dos representantes da Nação francesa, na Assembléia Constituinte, em 1.791. As Constituições outorgadas são aquelas impostas por quem não recebeu poder para tanto. Nesses casos, não há participação popular. As Constituições outorgadas costumam ser chamadas de “Cartas”. Exemplos no Brasil dessa categoria foram a Constituição do Império (de 1.824), que foi outorgada pelo Imperador D. Pedro I, a Constituição de 1.937 (outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas) e a Carta de 1.967/69.” (*Curso de Direito Constitucional*, p. 68).E, ainda, Alexandre de Moraes: “São *promulgadas*, também denominadas *democráticas* ou *populares*, as Constituições que derivam do trabalho de uma Assembléia Nacional Constituinte composta de representantes do povo, eleitos com a finalidade de sua elaboração (exemplo: Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1946 e 1988) e constituições *outorgadas* as elaboradas e estabelecidas sem a participação popular, através da imposição do poder da época (exemplo: Constituições brasileiras de 1824, 1937, 1967 e EC n° 01/1969)” (*Direito Constitucional*, p. 37).

instrumentos de legitimidade do exercício desse poder. Para que seja um poder efetivamente democrático, deverá retirar o seu fundamento de validade do povo, havendo de convocá-lo periodicamente para se manifestar, mediante a eleição de seus representantes.

Assim, somente haverá um *Estado Democrático de Direito* se ele for estabelecido por uma Constituição que declare a tripartição de funções dos órgãos de governo independentes e harmônicos e que declare como origem do poder desses órgãos o próprio povo – ou a nação –, o qual os exerce mediante seus representantes (eleitos periodicamente, com mandatos temporários e sujeitos à responsabilidade); a Constituição também deve garantir que os indivíduos tenham direitos fundamentais oponíveis inclusive contra o próprio Estado e que a lei posta pelo Poder Legislativo seja acatada pelos demais órgãos estatais.

É essa a formatação de Estado que foi adotada pelo Poder Constituinte brasileiro e que deu origem à Constituição Federal de 1988. Nesse modelo já se encontram presentes os principais valores fundantes, ou seja, o conjunto de princípios estruturantes²⁰ do tipo de sociedade pretendida. Interessa, doravante, reconhecer essas vigas-mestras do sistema, concentrar as atenções em torno de quais são os mecanismos que conferem a legitimidade ao exercício do poder popular delegado e a quais órgãos estatais é dada constitucionalmente a missão de exercer essas competências.

1.2. O princípio democrático e o princípio representativo

1.2.1 A noção de República

A progressiva inclusão de instrumentos democráticos no seio do Estado de Direito fez evoluir a idéia de República que com ele se fundiu progressivamente, conforme a lição de CARLOS ARI SUNDFELD.²¹ Do ponto de vista estrutural do Estado,

²⁰ Para José Joaquim Gomes Canotilho, princípios estruturantes são aqueles “constitutivos e indicativos das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional. São, por assim dizer, traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político.” (*Direito Constitucional*, p. 180).

²¹ *Fundamentos de Direito Público*, p. 49.

a República é identificada como forma de governo contraposto à Monarquia (enquanto que a Federação identifica não a forma de governo, mas a forma de Estado). Nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA, apoiado em Cícero, “Talvez fosse melhor até considerar República e Monarquia não simples formas de governo, mas *formas institucionais do Estado*. Aqui ele se refere, sim, a uma determinada *forma de governo*, mas é especialmente, designativo de uma coletividade política com características da *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do *povo* e para o *povo*, que se opõe a toda forma de tirania, posto que, onde está o tirano, não só é viciosa a organização, como também se pode afirmar que não existe espécie alguma de República. *Forma de governo*, assim, é conceito que se refere à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados. Responde à questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce.”.²²

Interessante, para os objetivos pretendidos, visitar ainda os ensinamentos de GERALDO ATALIBA, vazados nos seguintes termos: “República é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente. São, assim, características da república a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade. A eletividade é instrumento de representação. A periodicidade assegura a fidelidade aos mandatos e possibilita a alternância de poder. A responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular. Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. como o povo não pode apresentar-se na função de governo, os seus escolhidos o representam. Governam em seu nome, no seu lugar, expressando a sua vontade.”.²³

Se em outros tempos o sistema republicano de governo apenas se caracterizava por constituir-se em um contraponto às monarquias absolutistas, atualmente é o formato adotado pela esmagadora maioria dos países, ainda que se trate de uma adoção que não considera o princípio republicano na totalidade de sua extensão. Ademais, as monarquias mais importantes ainda existentes se encontram

²² *Curso de Direito Constitucional positivo*, pp. 93 e 94.

²³ *República e Constituição*, p. 13.

invariavelmente esvaziadas, detendo poderes apenas simbólicos.²⁴ Embora formalmente sejam monarquias, são visivelmente contaminadas pelo princípio republicano naquilo que essencialmente cuida do exercício do poder: o poder pertence ao povo.

Segundo CELSO BASTOS, essa realidade acabou por promover um certo esvaziamento dos conceitos de Monarquia e República enquanto formas políticas de governo. O autor cogita que tenha sido por essa mesma razão – o empobrecimento ideológico da noção de República – que o Poder Constituinte entendeu por bem reforçar a sua importância como valor fundamental na ordem jurídica, realçando os valores republicanos em todas as estruturas do Estado Democrático de Direito.²⁵

De fato, é indiscutível a vultosa importância dos valores republicanos na concepção do Estado na Constituição Federal brasileira, mas isso não significa que haja aqui total concordância com as afirmações do constitucionalista sobre o esvaziamento do sentido de “República”. Isto porque, se por um lado é fato que, enquanto contraponto, a “Monarquia” perdeu muito do seu sentido em função do próprio esvaziamento desta última, a sua posição prevalecente nos mais diferentes ordenamentos jurídicos denota a vitória absoluta da proposta republicana, constatada pela aceitação em larga escala de seus principais fundamentos.

GERALDO ATALIBA, nesse seu importante trabalho sobre o princípio republicano – ora bastante explorado –, chamou a atenção para a impactante sintonia existente entre o legislador constituinte, o princípio republicano e a sociedade brasileira, ao listar um sem-número de institutos que foram cravados na Constituição Federal, que guardam e demonstram essa perfeita sintonia com a opinião pública.²⁶ É crescente no imaginário social a preocupação com a administração e o destino daquilo que seja considerado “bem comum” ou mesmo do “espaço público”, somada ao desejo de que seja a sociedade brasileira a protagonista da sua própria história, ao invés de ser conduzida ao bel-prazer de poucos, dentre outros sinais que se poderiam destacar. JOSÉ AFONSO DA SILVA parece trilhar o mesmo caminho ao mencionar que

²⁴ Cf. Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 242

²⁵ Cf. Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 242.

²⁶ Cf. *República e Constituição*, p. 29.

“República”, no sentido conferido no Artigo 1º da Constituição Federal, é muito mais do que forma de governo oposta à Monarquia.²⁷

Realmente, encontra-se o princípio republicano entre os princípios fundamentais do Estado brasileiro. E não se trata de mera norma programática ou um simples enunciado contido no Artigo 1º da Constituição Federal, de alcance limitado; ao contrário, o princípio republicano manifesta-se em praticamente todos os espaços do texto constitucional, condicionando os demais institutos da Magna Carta e irradiando seus efeitos à legislação infraconstitucional.²⁸ Concomitantemente, todos os dispositivos da Carta Magna que recebem sua decidida influência também colaboram no sentido de lhe conferir a conformação total.

Por isso mesmo, é possível concluir que o princípio republicano – construído na somatória de todas essas manifestações constitucionais, dando-lhes sua influência e recebendo os seus contornos – constitui-se em verdadeira cláusula pétrea do sistema constitucional, devendo receber a mesma proteção que aquela destinada aos princípios estabelecidos no § 4º, do Artigo 60 da Constituição Federal; muito embora ali não se encontre nominalmente mencionado, todos os demais princípios protegidos guardam expressiva vinculação e dependência com o princípio republicano.

Falando sobre o princípio federativo e o princípio republicano, são estas as palavras de GERALDO ATALIBA: “No que respeita, porém, a esses dois princípios, pode-se dizer que nossa Constituição é ‘rigidíssima’. Não há possibilidade de ser alterada quanto a essas matérias, nem mesmo por meio de emendas. Nesse ponto ela é inalterável. Não pode o órgão de reforma, o Congresso Nacional, sequer discutir qualquer projeto tendente (que abrigue tendências; que leve; que conduza; que encaminhe; que facilite; que possibilite, mesmo indiretamente) à abolição dos dois princípios, reputados tão importantes, tão fundamentais, tão decisivos, que tiveram um tratamento sacro, proteção absoluta, erigidos que foram em tabus jurídicos. Intocáveis, na plena extensão do significado da palavra (nas clássicas e magistrais observações de Terán, isto demonstra de modo categórico sua

²⁷ Cf. *Curso de Direito Constitucional positivo*, pp. 93 e 95.

²⁸ Cf. Geraldo Ataliba, *República e Constituição*, pp. 27, 28 e 32.

sobranceria sobre todos os demais preceitos constitucionais, seu cunho de intocabilidade e sacralidade).”²⁹

Para CELSO BASTOS, a República, dentre todos os seus elementos principais, caracteriza-se fundamentalmente pela alternância do poder, devendo ser o aspecto mais relevantes na interpretação do princípio.³⁰ JOSÉ AFONSO DA SILVA sustenta também que “Ruy Barbosa já dizia que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que, sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleições populares.”³¹

E, ainda, objetivando o arremate, na opinião de ROQUE ANTONIO CARRAZZA, “República é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade.”³²

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro é o princípio republicano o responsável por reunir um conjunto de normas constitucionais que tem o propósito de dar a concretude democrática ao Estado. O princípio sacramental a igualdade entre as pessoas, permite o exercício do poder mediante a eleição popular e periódica de representantes, com mandatos temporariamente fixados e exercidos com responsabilidade, e garante, assim, a alternância política nos poderes Executivo e Legislativo.

Muito embora “república” e “democracia” não sejam expressões coincidentes (é possível existir formalmente um Estado republicano que não seja democrático e,

²⁹ *República e Constituição*, p. 38. Em sentido oposto, é oportuno registrar a manifestação, ainda que sintética, de José Afonso da Silva: “Desde a Constituição de 1891, a *forma republicana de governo* figura como princípio constitucional, hoje não mais protegido contra emenda constitucional, como as constituições anteriores, já que a forma republicana não mais constitui núcleo imodificável por essa via; só a forma federativa continua a sê-lo (art. 60, § 4º, I). Mas o princípio é protegido *contra os Estados*, prevista a intervenção federal naquele que o desrespeitar (art. 34, VII, “a”).” (*Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 94).

³⁰ Cf. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 242 e 243.

³¹ *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 95.

³² *Curso de Direito Constitucional Tributário*, p. 52.

igualmente, uma democracia que não se constitua formalmente em república), faz-se forçoso reconhecer-se que é o princípio republicano aquele que oferece um maior conjunto de instrumentos de exercício democrático do poder, garantindo a legitimidade aos seus exercentes. O princípio republicano é o instrumento de delegação e controle do exercício do poder popular, seja aos representantes eleitos para exercê-lo em nome do povo, seja diretamente por este exercido.

1.2.2 O sistema representativo

Etimologicamente, é mais do que sabido que o signo “República” tem origem na expressão latina *res publica* (coisa do povo). Apesar disso, e embora seja comumente sacramentada em muitas constituições a máxima de que todo o poder emana do povo, não é efetivamente o povo quem diretamente governa. A máxima “todo o poder emana do povo” na verdade exprime o princípio da soberania popular.³³ Para JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, “Soberano é o poder que cria o direito; soberano é o poder que 'constitui a constituição'; soberano é titular do poder constituinte.” Neste contexto, o autor indaga sobre quem é o titular desse poder e apresenta o rol de teorias com as possíveis respostas que historicamente são fornecidas: teorias contratualistas, teorias democráticas (dentre as quais encontram-se as teorias da soberania nacional e a teoria da soberania popular), teoria do Estado, teoria da constituição real.³⁴

Ocorre, na verdade, que se trata de uma declaração carregada de forte simbolismo e que tem por escopo identificar precisamente quem é o titular de todo o poder (o povo) e, em que pese não o exerça diretamente – ou raramente exerça

³³ José Joaquim Gomes Canotilho afirma que “o princípio da soberania popular transporta sempre várias dimensões historicamente sedimentadas”, passando a listá-las na seguinte ordem: a) o domínio dos homens sobre os homens não é assimilado automaticamente, reclamando uma legitimação de sua origem para ser aceito; b) a legitimação somente pode advir do próprio povo e não de ordens externas a ele (divina, natural, hereditária, democrática); c) o povo é o titular da soberania ou do poder, logo, em um conceito (1) negativo: tal poder se distingue dos demais que não são “populares” e (2) positiva: tal poder reclama uma real legitimação democrática; d) a soberania popular existe, tem eficácia vinculante em uma ordem constitucional materialmente informada por princípios (liberdade política, igualdade etc.) e com instrumentos que lhe garantem a operacionalidade prática; e) a existência de constituição (formal e material) que elenca quais as manifestações e decisões populares são relevantes jurídica e politicamente. (*Direito Constitucional*, pp. 418 e 419).

³⁴ Cf. *Direito Constitucional*, pp. 98 e ss.

diretamente –, preside todas as ações e institutos manejados por aqueles que exercem o poder.

Assim, o exercício efetivo do poder titularizado pelo povo dá-se na maioria das vezes pelos seus eleitos – mediante aquilo vem a ser denominado de “sistema representativo” – para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo. Sobre o tema, PINTO FERREIRA traz a seguinte definição: “*Conceito do sistema representativo* – A representação é a situação político-jurídica na qual determinados indivíduos ou grupos sociais exercem as funções estatais em nome do povo. DUGUIT reduz a noção de representação aos seus elementos mais simples, quando acentua que os representantes exercitam as suas funções em nome das pessoas que detêm de fato a maior força, a força governante. De qualquer maneira, a técnica jurídica moderna designa como ‘representantes’ os indivíduos escolhidos, reputando-se a sua vontade como sendo a própria vontade do corpo dos cidadãos, ou da nação.”³⁵

E é no Parlamento que a representatividade toma a sua feição mais significativa, tendo em vista que, pela composição coletiva do órgão, pretende ser extrato da sociedade, contemplando no seu interior as várias expressões dela.

Embora existam notícias sobre o funcionamento de parlamentos desde os tempos da Grécia antiga, os antecedentes históricos do sistema representativo propriamente dito remetem à Inglaterra do século XII, com o assentamento do costume da convocação real de um conselho ou assembléia (com a participação dos principais barões, prelados e vassalos da coroa) para servir de consultoria do rei quando este estivesse perante alguma decisão importante, convertendo-se em embrião da Câmara dos Lordes; esse fórum gradualmente passou a ter funções definidas, consolidando-se. No século seguinte, mais precisamente no ano 1254³⁶, há o surgimento das primeiras expressões daquilo que viria a ser a Câmara dos Comuns.

³⁵ *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*, tomo I, p. 176.

³⁶ Segundo Pinto Ferreira, estudos de história constitucional promovidos por Gneist, Stubbs, Anson e outros, sugerem que nessa data pela primeira vez dois cavaleiros foram indicados para representarem seus respectivos condados junto aos clérigos e aos barões. Nos anos seguintes, Simon de Monfort promoveu uma intensificação desse sistema, sendo considerado por R. Pauli como o verdadeiro criador do parlamento inglês. (*Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*, tomo I, pp. 164 e 165).

Gradualmente o parlamento passou a se fortalecer, na mesma medida em que se esvaziava o poder dos reis, notadamente no seu berço inglês. Seguiram-se, então, anos de aperfeiçoamento. Posteriormente, o sistema foi adotado na Constituição dos Estados Unidos da América (1787), todavia com a substituição da Monarquia pela forma republicana de governo. A par disso, deu-se o advento da Revolução Francesa (1789) que quebrou os privilégios da nobreza em benefício das câmaras populares que passaram a dispor sobre os principais assuntos nacionais. Esses fatos históricos estimularam a exportação do sistema representativo para diversas partes do mundo.³⁷

Deve-se a JEAN-JACQUES ROUSSEAU uma grande contribuição nesse processo, tendo em vista a sua teoria, a qual afirma que a soberania reside no povo, o qual manifesta essa soberania mediante as leis.³⁸ Na medida em que o conjunto da sociedade não pode propô-las, discuti-las e votá-las rotineiramente, o faz então mediante seus representantes eleitos.

Como já foi outrora mencionado, a Constituição Federal de 1988, de início, escolheu a forma republicana e democrática de governo e, conseqüentemente, o reconhecimento da origem popular do poder, a ser exercido por um sistema majoritariamente representativo. Nesse espírito, é interessante notar que o legislador constituinte originário buscou maior transparência e precisão do que aqueles existentes em outros textos constitucionais anteriores, explicitando não apenas a quem pertence o poder, mas como, efetivamente, ele deveria ser exercido. Assim diz:

³⁷ Cf. Pinto Ferreira, *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*, tomo I, p. 167

³⁸ “... sòmente a vontade geral tem possibilidade de dirigir as fôrças do Estado, segundo o fim de sua instituição, isto é, o bem comum (...) à base dêsse interêsse comum que a sociedade deve ser governada. (...) porque a vontade particular, por sua natureza, tende às preferências, e a vontade geral à igualdade. (...) Mas quando todo o povo estatui sôbre todo o povo, só a si mesmo considera; e se se forma então um relação, é do objeto inteiro sob um ponto de vista ao objeto inteiro sob outro ponto de vista, sem nenhuma divisão do todo. Então, a matéria sôbre a qual estatuímos passa a ser geral, como a vontade que estatui. A êsse ato é que eu chamo uma lei.” (*O contrato social*, pp. 38 e 48).

“Artigo 1º. A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante:

(...)”

[destaques não pertencentes ao texto original].

São duas, portanto, as maneiras pelas quais o povo pode exercer o poder do qual é titular, conforme o texto constitucional consagra: ou faz isso de maneira direta, nos termos que a própria Constituição estabelece (plebiscito, referendo, iniciativa popular em projetos de lei etc.)³⁹, ou faz de maneira indireta, mediante a eleição de representantes. Este último é o modelo que estabelece, portanto, a forma de democracia representativa⁴⁰, nos moldes da maior parte das democracias constitucionais existentes no mundo alcançadas pela expansão do sistema, conforme já mencionado anteriormente.

³⁹ José Afonso da Silva, discorrendo sobre os direitos coletivos, relembra os exemplos de participação direta dos cidadãos no processo político e decisório: “A iniciativa legislativa popular, que consiste no direito de certo número de eleitores apresentar projetos de lei às Casas legislativas, o plebiscito e o referendo, modos de decisão popular, respectivamente, sobre uma questão política concreta ou sobre um projeto de lei aprovado e ainda não sancionado (arts. 14, I e II, 29 XI, e 61, § 2º) (...)” (*Curso de Direito Constitucional positivo*, pp. 236 e 237).

⁴⁰ “É no regime de democracia representativa que se desenvolvem a *cidadania* e as questões da *representatividade*, que tende a fortalecer-se no regime da democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa)*. Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada.” (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 124).

No sistema representativo, a titularidade última de todo o poder está depositada no conjunto de cidadãos e cidadãs brasileiros, ou seja, o poder supremo da nação não se encontra no Poder Executivo, no Poder Legislativo ou no Poder Judiciário, estes apenas exercem por delegação o poder que pertence à população, à sociedade brasileira, conferindo-se ao sistema a sua característica efetivamente democrática. Mas como é impossível que a sociedade, mediante cada um de seus integrantes, exerça pessoalmente esse poder, processa-se uma transferência deste aos seus representantes eleitos em conformidade com as exigências republicanas. As eleições livres e diretas constituem-se em fundamental garantia de legitimidade na delegação temporária desse poder. Aqueles brasileiros eleitos recebem de seus eleitores um mandato previamente estabelecido, sujeitando-se, ao final dele, à nova eleição.

Assim se dá com o Chefe do Poder Executivo e com os parlamentares das casas legislativas dos diferentes entes da Federação: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A eleição para o Chefe do Poder Executivo resulta da escolha da maioria dos eleitores; no caso dos representantes a compor os parlamentos – com exceção do membros do Senado Federal que representam os Estados na União, também eleitos pelo sistema majoritário –, são escolhidos mediante cálculo proporcional, convertendo-se em um extrato da sociedade.

No caso do Poder Legislativo, foco especial deste trabalho, relevante é notar que nesse processo eleitoral de escolha de representante há uma habilitação de poder que é um dos fenômenos mais significativos do funcionamento de toda a Nação brasileira: os vereadores, deputados estaduais, deputados distritais, deputados federais e senadores são incumbidos de fazer tudo aquilo que idealmente cada indivíduo deveria fazer diretamente, ou seja, zelar pelos interesses maiores da sociedade.

Não se trata de pouca coisa. Essa estrutura representativa é uma das colunas que sustentam a existência do Estado brasileiro. Não é por outra razão que a Constituição trata de criar processo solene e dificultoso para que se possa levar a

cabo a perda de um mandato parlamentar⁴¹; constitui-se ela fenômeno de expressiva gravidade, uma amputação da representação popular. No mesmo sentido é a existência das prerrogativas e deveres dos parlamentares constantes nos artigos 53 a 56 da Constituição Federal.

Tudo isso para mostrar que o Poder Legislativo é depositário de missão da mais alta relevância em uma sociedade democrática: o de recebedor e operador do poder popular, o qual deve honrar, zelar e defender sob toda e qualquer circunstância.

Torna-se necessário, então, explicitar melhor por quais razões deu-se a concepção tripartite do poder e como ela evoluiu, com destaque, então, para o papel desempenhado pelo Poder Legislativo.

1.3 O princípio da separação de funções e o Poder Legislativo

Desde os primórdios da história da vida humana em sociedade o problema do exercício do poder se coloca como uma questão crucial. Em função dele, ora a humanidade estabelece relações de convivência e alternância, ora se encontra em meio a um turbilhão de disputas que invariavelmente implicam em mortes. O importante é que, de certa maneira ou de outra, o poder é sempre exercido, ainda que à custa de arbítrios.

A história de truculência e abusos praticados em caráter praticamente ilimitado foi responsável por desenvolver junto à humanidade o sentimento da necessidade de contenção no exercício do poder; uma das maneiras mais eficientes

⁴¹ Toda e qualquer medida que restrinja o pleno exercício da atividade parlamentar deve sujeitar-se às formalidades constitucionalmente estabelecidas, de modo a assegurar que a vontade popular – expressa no exercício do voto livre e soberano – não sofra limitações, salvo aquela que a própria Carta Magna autoriza. É essencialmente esta a grande preocupação que preside as disposições contidas no Artigo 55 da Constituição Federal. Ao dispor sobre a figura genérica da perda de mandato (o legislador constituinte não promove aqui uma distinção explícita entre as subespécies “cassação de mandato, ou perda do mandato propriamente dita” e “extinção de mandato”) concentra-se na disciplina de quatro aspectos relacionados com a matéria: primeiro, cuida de estabelecer quais são as hipóteses de ocorrência da perda do mandato; segundo, descreve qual o teor das condutas que colidem com o decoro; terceiro, indica as instâncias responsáveis por constituir o procedimento; e quarto, estabelece quais são as garantias asseguradas aos processados.

de fazê-lo foi justamente a partilha desse poder em blocos concentradores de atividades semelhantes.

A primeira referência a uma idéia de distinção do conjunto de atividades estatais em segmentos específicos, ainda que incipiente, monta à contribuição de Aristóteles. Na sua visão, haveria três grupos de atos estatais: deliberações sobre os assuntos de interesse comum, organização de cargos e magistraturas e atos judiciais.⁴² Esse modelo, defendido no contexto de uma sociedade que dava os primeiros passos para uma “gestão democrática do poder” – válidas e necessárias todas as ressalvas relacionadas ao limitadíssimo alcance dos beneficiados dessa “democracia” – tinha seus méritos no sentido que era capaz de, pela primeira vez, sistematizar e agrupar, com base na semelhança, as diferentes atividades de governo.

Todavia, os séculos seguintes da história da humanidade seriam sempre marcados pela fragmentação do poder em núcleos isolados ou da sua posterior centralização na figura de um monarca em um modelo absolutista no qual nenhum sentido havia em se cogitar a hipótese de limitações ao exercício do poder.

Marca o fim da Idade Média, o surgimento do iluminismo, caracterizado pelo racionalismo, possibilitando que a razão e as ciências convertessem-se nas molas propulsoras do progresso humano. É nesse contexto que as idéias relacionadas ao aprimoramento do exercício do poder retornam em condições de alterar o curso da história.

Se Aristóteles foi o primeiro pensador a sistematizar uma separação de funções estatais, coube a Montesquieu o desenvolvimento da teoria que mudaria profundamente o modo de se governar, pois, para ele – nas palavras de CELSO BASTOS – “... *a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos (...) à divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica.*”⁴³

⁴² Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 559

⁴³ *Curso de Direito Constitucional*, pp. 560 e 561

Como é sabido, defendia Montesquieu a tese de que ao ser humano basta ter poder para que venha a abusar desse poder que possui; realmente, os acontecimentos até então ocorridos não o desautorizavam em seu diagnóstico, uma vez que a história da humanidade tem sido a história do arbítrio, da corrupção e do abuso do poder por quem vem a exercê-lo. Segundo ANDRÉ RAMOS TAVARES, “Na teoria de Montesquieu, a idéia norteadora, como o foi igualmente em Locke, foi o pessimismo antropológico que dominou a Inglaterra de então. Nesse sentido, considerava-se que o poder tende a corromper-se onde não encontra limites.”⁴⁴

Concebeu Montesquieu então a fórmula da separação dos Poderes⁴⁵ na qual o poder do Estado, ainda que seja único, é compartilhado harmonicamente por três âmbitos distintos de competências, mediante um sistema de freios e contrapesos que possibilita um controle recíproco entre eles: quem legisla não administra ou julga; quem administra não vota as leis nem julga; quem julga não vota as leis ou administra. Esse controle mútuo garantiria a proteção ao indivíduo em face do Estado.

PINTO FERREIRA traz transcrição essencial da concepção teórica desenvolvida por Montesquieu em *O Espírito das Leis*: “Em todo o Estado há três espécies de poderes, o poder legislativo, o poder executivo das coisas que pedem do direito das gentes e o poder executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro o príncipe ou magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-

⁴⁴ *Curso de Direito Constitucional*, p. 995.

⁴⁵ Cabe aqui a ressalva levada a termo por Celso Bastos em sua obra *Curso de Direito Constitucional*, p. 249, 250 e 557 e ss., no sentido de que é imprópria a expressão “tripartição de poderes”; de fato, trata-se de um único poder, o poder do Estado que é constitucionalmente partilhado em três grandes órgãos (“tripartição de funções”), com prerrogativas e obrigações recíprocas; afirma ainda que a própria divisão clássica encontra-se superada em razão das atribuições atípicas que os órgãos foram recebendo ao longo do tempo. No mesmo sentido é a manifestação de André Ramos Tavares: “Como adverte Karl Loewenstein, o que correntemente se designa como ‘separação dos poderes estatais’ é, na realidade, distribuição de determinadas funções a diferentes órgãos do Estado. A utilização de ‘poderes’, embora profundamente enraizada, deve ser entendida de maneira meramente figurativa.” (*Curso de Direito Constitucional*, p. 993). Segundo Alexandre de Moraes: “... o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da idéia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos (*checks and balances*).” (*Direito Constitucional*, p. 368). E, ainda, Pinto Ferreira também registra restrições à expressão (Cf. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*, tomo II, p. 421).

roga as que estão feitas. Pelo segundo, êle faz a paz ou a guerra, envia e recebe embaixadas, estabelece a ordem prevê as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes e julga os dissídios dos particulares. Chama-se ao último o poder de julgar e ao outro simplesmente o poder executivo do Estado”.⁴⁶ É de se notar, ainda, que se até então prevalecia a noção de separação entre atividades legislativas e executivas, coube a Montesquieu a definitiva contribuição de incorporar também a função jurisdicional.⁴⁷ E, conforme ensina ANDRÉ RAMOS TAVARES, “A separação, em Montesquieu, adquire ares de completude científica, bem como já há a pretensão de considerá-las todas essencialmente jurídicas, e não também políticas (como em Locke).”⁴⁸

A teoria de Montesquieu possibilita então, que além de uma divisão sistemática de tarefas e competências agrupadas por afinidade – e de sua atribuição a diferentes órgãos –, houvesse também instrumentos que possibilitassem a fiscalização recíproca desses órgãos no exercício de suas atribuições, a fim de que cada um deles preservasse as suas próprias prerrogativas face a qualquer tentativa de extrapolação protagonizada por um dos demais. É nesse sentido que ANDRÉ RAMOS TAVARES registra que “A separação orgânico-funcional aí estabelecida significa a ausência de interferência das funções de um sobre o outro poder.”⁴⁹ CELSO BASTOS afirma que “Montesquieu concebia sua teoria da separação dos poderes como *técnica* posta a serviço da contenção do poder pelo próprio poder. Nenhum dos órgãos poderia desmandar-se a ponto de instaurar a perseguição e o arbítrio, porque nenhum desfrutaria de poderes para tanto. O poder estatal, assim dividido, seria o oposto daquele outro fruído pelo monarca de então, desvinculado de qualquer ordem jurídica preestabelecida.”⁵⁰

E é na Constituição que se faz a fixação de cada uma dessas atribuições aos seus respectivos órgãos do Estado. O exercício do poder é assim sistematizado e organizado pelo texto constitucional, estabelecendo-se uma rígida disciplina no seu exercício a fim de conter o abuso. É nesse sentido a afirmação de JORGE MIRANDA: “Repartido juridicamente por órgãos e a gentes do Estado, o poder toma, por outro

⁴⁶ *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*, tomo II, p. 423 e 424.

⁴⁷ *Curso de Direito Constitucional*, p. 995.

⁴⁸ *Curso de Direito Constitucional*, p. 995.

⁴⁹ *Curso de Direito Constitucional*, p. 995.

⁵⁰ *Curso de Direito Constitucional*, p. 561.

lado, a configuração de um conjunto de competências ou poderes funcionais de tais órgãos, poderes esses previstos na Constituição, poderes *constituídos* e, portanto, definidos e circunscritos pelas suas normas.”⁵¹ E, conforme lembra ANDRÉ RAMOS TAVARES, “A vinculação do constitucionalismo à separação tripartite encontrou sua formulação clássica na Declaração Francesa dos Direitos do Homem, de 1.789, cujo art. 16 dispôs: ‘Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée et la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de constitution’. Desde então, o princípio da separação dos poderes passou a ser adotado pelo Estado Constitucional. Transformou-se esse princípio no cerne da estrutura organizatória do Estado, verdade axiomática, irrefutável.”⁵²

Ensina ANDRÉ RAMOS TAVARES que “A doutrina da separação dos poderes serve atualmente como uma técnica de arranjo da estrutura política do Estado, implicando a distribuição por diversos órgãos de forma não exclusiva, permitindo o controle recíproco, tendo em vista a manutenção das garantias individuais consagradas no decorrer do desenvolvimento humano.”⁵³

Em termos de ordenamento jurídico pátrio, o princípio da separação de poderes (ou de funções) surge desde a primeira Constituição (1824), com a particularidade de não se constituírem em três, mas quatro funções relevantes, conforme se pode perceber do texto daquela Carta Magna:

“Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.”

⁵¹ *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, p. 150.

⁵² *Curso de Direito Constitucional*, p. 993.

⁵³ *Curso de Direito Constitucional*, p. 999.

A partir da Proclamação da República, em 1889, e da primeira Constituição republicana que se seguiu (1891), adotou-se a consagrada fórmula da tripartição dos poderes, vigente até os dias de hoje, não sem alterações que foram sendo promovidas nos textos constitucionais que se sucederam. E Como lembra CELSO BASTOS⁵⁴, o princípio da separação dos poderes é insuscetível de sofrer emendas supressivas, tendo em vista a sua presença no elenco das cláusulas pétreas contidas no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, no contexto do poder partilhado proposto pelo princípio da tripartição dos poderes, é de grande realce o papel a ser desempenhado pelo Poder Legislativo para que de fato o tão propalado binômio *independência* e a *harmonia* entre os poderes não se converta em mera retórica.

Como melhor se verá no próximo tópico, no sistema de tripartição dos poderes e de seus freios e contrapesos, coube ao Poder Legislativo atribuições que são garantidoras da fiscalização do poder público para que este não se arvore no direito de exigir o que não lhe cabe ou, ainda, não se venha a tolerar a malversação e a desídia na administração da coisa pública. Discorrendo sobre essa nobre missão do Poder Legislativo, JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO assim sentencia: "... por força das disposições constitucionais e da teoria do Estado Democrático, está ligada à sua responsabilidade política de vigilância sobre os fatores que contribuem para que a máquina do Estado não seja objeto de negligência, desonestidade, incompetência, desmandos e prepotência. O Poder Legislativo dispõe de instrumentos hábeis para o saneamento das atividades administrativas: as Comissões Parlamentares de Inquérito e os Tribunais de Contas (...). A faculdade de investigação das Câmaras que formam o Legislativo é um privilégio ou prerrogativa essencial para que este órgão cumpra eficazmente suas funções."⁵⁵

2. As atribuições do Poder Legislativo

2.1 Considerações iniciais

⁵⁴ Cf. *Curso de Direito Constitucional*, p. 564.

⁵⁵ *Teoria geral das comissões parlamentares* – Comissões Parlamentares de Inquérito, pp. 1 e 2.

Como visto, após muitos anos de evolução, o Estado contemporâneo tem se caracterizado, dentre outros aspectos, pela separação de competências e funções titularizadas pelo agrupamento de sub-órgãos denominado de *Poder* e identificado pelo traço comum que lhe confere o nome. Assim, é corriqueiro ter-se a configuração do Estado em três blocos distintos: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Cada um desses *Poderes* dispõe de um rol de competências constitucionalmente instituído que lhes proporciona o cumprimento de sua missão e que funciona como elemento de constrangimento para que um Poder não se julgue no direito de exercer competências que pertencem aos demais.

É de se notar, todavia, que essa separação tripartite clássica de funções encontra-se superada atualmente.⁵⁶ Cada um dos três órgãos – ainda que minoritariamente – reúne competências excepcionais que são próprias dos demais. Assim, o Poder Legislativo também administra e julga; o Poder Executivo também legisla; e o Poder Judiciário também legisla e administra. É o que ensina CELSO BASTOS: “O esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro onde cada *poder*, de certa forma, exercita as três funções jurídicas do Estado: uma em caráter prevalente e as outras duas a título excepcional ou em caráter meramente subsidiário daquela. Assim, constata-se que os órgãos estatais não exercem simplesmente as funções próprias, mas desempenham também funções denominadas atípicas, quer dizer, próprias de outros órgãos. É que todo poder (entendido como órgão) tende a uma relativa independência no âmbito estatal e é compreensível que pretenda exercer na própria esfera as três mencionadas funções em sentido material.”⁵⁷

Pode-se dizer então que as competências constitucionalmente atribuídas são tradicionalmente classificadas de duas formas: *competências típicas* e *competências atípicas*, conforme tal competência esteja ou não diretamente associada à função que historicamente é atribuída ao respectivo poder.

⁵⁶ Cf. Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 250.

⁵⁷ *Curso de Direito Constitucional*, p. 563.

É exatamente isso que ocorre com o Poder Legislativo. Reúne ele diferentes competências; algumas delas preservam a natureza das atividades que historicamente lhes são atribuídas e outras que, embora tenham natureza própria dos outros dois poderes, também são constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo.⁵⁸

2.2 Competências típicas

No caso do Poder Legislativo, a sua evolução histórica aponta para a caracterização de sua atividade típica, dentro da separação de competências do Estado, como aquela voltada predominantemente para duas tarefas básicas: a inovação do ordenamento jurídico mediante a colocação no sistema de normas jurídicas via veículo introdutor de normas denominado “lei”, e, ainda, o exercício dos instrumentos de fiscalização da Administração Pública.

Nessa divisão de funções, ao Poder Legislativo cumpre inovar o ordenamento jurídico expedindo leis que introduzam normas jurídicas no sistema. É decorrência de um dos postulados do Estado Democrático de Direito, qual seja, o princípio da legalidade. A exigência de somente ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo em função de lei diz respeito a lei no sentido formal, ou seja, veículo introdutor de norma jurídica. Daí a relevância da competência titularizada pelo Poder Legislativo.

Mas com a mesma dignidade formal encontra-se a atribuição de exercer a fiscalização da Administração – de quaisquer dos poderes – mediante a ação individual dos integrantes do Poder Legislativo (relativamente mais limitada) ou da ação de órgãos internos do Poder Legislativo (relativamente mais ampla) como as comissões de representação, as permanentes e as temporárias, dentre estas últimas, as comissões parlamentares de inquérito.

2.2.1 Competência legislativa

⁵⁸ José Afonso da Silva, ao comentar as atribuições do Congresso Nacional, adota uma divisão que não fala de atribuições típicas ou atípicas. Ele as divide em cinco: legislativas; meramente deliberativas; fiscalização e controle; julgamento de crimes de responsabilidade; e atribuições constituintes (Cf. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 454 e 455).

A primeira função típica é a competência para editar leis, normas jurídicas genéricas e abstratas dotadas de coercibilidade⁵⁹. A Constituição estabelece que caberá ao Poder Legislativo introduzir no ordenamento novas normas jurídicas que tenham a propriedade de inová-lo.

De início, é importante registrar que há aqui um diferencial: o Poder Legislativo não é fonte exclusiva de produção de normas jurídicas. Tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Judiciário dispõem da capacidade de inserir no sistema normas jurídicas, normas estas que, pelo fato de serem jurídicas, dispõem de coercibilidade para o seu cumprimento. É exatamente esta a situação que se verifica quando o presidente da República faz publicar no Diário Oficial da União um decreto dispondo sobre aspectos de como deverá se dar a declaração de ajuste anual do imposto de renda da pessoa física; é norma jurídica geral e abstrata e dotada de coercibilidade. Também há introdução de nova norma jurídica no sistema quando o Poder Judiciário, mediante qualquer um dos seus inúmeros magistrados, exare uma sentença ou ainda uma decisão interlocutória; ao fazê-lo, institui norma que também dispõe do elemento caracterizador da sanção face ao seu descumprimento, como, por exemplo, que determinada pessoa é devedora de imposto de renda à União; é norma jurídica, singular e concreta, e também dotada de corcibilidade.

Nesse caso, o que distingue o Poder Legislativo dos demais é que, ao introduzir normas jurídicas gerais e abstratas no sistema, somente ele titulariza a capacidade de fazê-lo de modo a inovar o ordenamento jurídico. Por força do princípio da legalidade, presente em todo o sistema jurídico em função do disposto no artigo 5º da Constituição Federal “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão mediante lei”, toda nova obrigação somente pode ser veiculada mediante lei aprovada pelo respectivo parlamento daquela jurisdição. Assim, na seqüência dos exemplos até aqui estampados, somente uma lei ordinária federal

⁵⁹ Definição de norma jurídica dada por Norberto Bobbio: “A presença de uma sanção externa e institucionalizada é uma das características daqueles grupos que constituem, segundo uma acepção que foi se tornando cada vez mais comum, os ordenamentos jurídicos. Podemos, portanto, considerar este tipo de sanção como um novo critério para identificar as normas jurídicas. Diremos então, com base neste critério, que ‘normas jurídicas’ são aquelas cuja execução é garantida por uma sanção externa e institucionalizada.” (*Teoria da norma jurídica*, p. 160).

poderia dispor sobre a isenção de imposto de renda de determinado segmento social, ou ainda, a alteração de suas alíquotas de incidência.

Então, não será da competência típica do Poder Judiciário (que tem a tarefa predominante de dirimir conflitos) ou do Poder Executivo (que tem a tarefa predominante de governar) a tarefa de inovar o ordenamento jurídico mediante a veiculação de normas jurídicas gerais e abstratas via leis. Somente ao Poder Legislativo – e esta é a razão da denominação que sustenta – caberá essa missão; caso um dos demais poderes ou ambos se aventurem a agir assim, estar-se-á diante de uma violência ao sistema de separação de competências e uma afronta ao princípio da separação dos poderes.

2.2.2 Competência fiscalizatória

Mas não é somente esta tarefa – a de editar leis – que constitui competência típica do Poder Legislativo. A ele também cabe a missão de exercer a fiscalização da Administração Pública. Nessa direção é a lição de ALEXANDRE DE MORAES: “As funções típicas do Poder Legislativo são *legislar* e *fiscalizar*, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras do processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).”⁶⁰ E ainda: “O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em *político-administrativo* e *financeiro-orçamentário*. (...) o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias.”⁶¹

É ainda o que afirma o *caput* do artigo 70 da Constituição Federal: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade,

⁶⁰ *Direito Constitucional*, p. 370.

⁶¹ *Direito Constitucional*, p. 376.

economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle de cada Poder.”.

Segundo CELSO BASTOS, desde a Antigüidade havia a necessidade da instituição de órgãos encarregados da fiscalização do dinheiro público. Também aponta que no Brasil, sob a Constituição de 1824, já existia a atribuição conferida ao Poder Legislativo para fiscalizar o orçamento e as despesas do Estado (artigo 172), providência esta reforçada pela criação do Tribunal de Contas (1890), instituição esta que, hodiernamente, constitui-se em órgão auxiliar do Poder Legislativo, dada a sua primazia fiscalizatória em relação aos demais poderes, e que acompanha e julga anualmente as contas do Poder Executivo.⁶²

Urge notar que a fiscalização a ser promovida pelo Poder Legislativo não se limita ao exercício de fiscalização do Poder Executivo exclusivamente. Ao Poder Legislativo, no exercício de sua competência fiscalizatória, é conferida a prerrogativa de acompanhar as atividades do Estado-administrador como um todo, não se limitando apenas ao administrador maior que é o Poder Executivo que dispõe de competências típicas de gerente da máquina pública. Ocorre que, como visto, tanto o Poder Judiciário quanto o próprio Poder Legislativo também exercem funções atípicas e que, por essa mesma razão, encontram-se sujeitos ao exercício do poder fiscalizatório do Poder Legislativo. O fundamento disso encontra-se nos princípios já estudados, ou seja, o poder encontra seu fundamento no povo que o exerce diretamente ou mediante seus representantes, em particular os que compõem os parlamentos.

Esse tema não deve ser considerado em segundo plano porque, dentre outras razões, tem ele repercussão direta nas considerações sobre o alcance do poder fiscalizatório exercido pelas comissões parlamentares de inquérito; isto porque as dúvidas sobre a constitucionalidade da investigação promovida por comissões parlamentares de inquérito de fatos ocorridos no âmbito do Poder Judiciário e do próprio Poder Legislativo poderão ser dirimidas a partir da compreensão do

⁶² *Curso de Direito Constitucional*, pp. 568 e ss.

funcionamento desse sistema de competências típicas do Poder Legislativo. A relevância do tema também se justifica pelos reflexos que produz na identificação da natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito, objeto de consideração adiante, em capítulo próprio.

Muitas são as maneiras de que pode se valer o Poder Legislativo para exercer a sua competência fiscalizatória. De fato, o parlamento pode convocar ministros de Estado, promover diligências, enviar requerimento de informações, instituir comissões de representação ou, ainda, comissões parlamentares de inquérito.

Do rol de tais instrumentos fiscalizatórios estão as comissões parlamentares de inquérito entre os mais eficientes. Sua utilidade é decorrência dos poderes a elas conferidos pela Constituição e que serão considerados adiante. De fato, a elas é possibilitado valer-se dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além daquelas prerrogativas já titularizadas pelo Poder Legislativo, conferindo-lhes considerável desenvoltura para apurar atividades consideradas irregulares ou suspeitas, danosas ao interesse público.

2.3 Competências atípicas

Como já foi mencionado, o Poder Legislativo titulariza algumas competências que guardam uma maior sintonia com os outros dois poderes. Esse acúmulo de funções que não lhe seriam próprias atende às necessidades constatadas na evolução do princípio da separação dos Poderes, no sentido de ampliar os mecanismos de freios e contrapesos em nome da harmonia e independência que entre eles devem existir.

Desse modo, além das competências típicas (legislar e fiscalizar), o Poder Legislativo também exerce atividades denominadas *competências atípicas*.

Assim o faz quando, por exemplo, cumpre papel secundário de administrador público ao dar posse, conceder benefícios funcionais, determinar exoneração ou conceder aposentadoria ao seu servidor público. Do mesmo modo, exerce o papel

atípico de magistrado quando promove o julgamento do Presidente da República e demais autoridades do Poder Executivo em face da acusação de crime de responsabilidade; e, ainda, de autoridades judiciárias (ministros do Supremo Tribunal Federal) e das demais atividades essenciais ao exercício da justiça, como os integrantes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-geral da República e o Advogado-geral da União, todos também mediante a acusação de crime de responsabilidade, nos termos fixados pelos incisos I e II do artigo 52 da Constituição Federal.

É o que sustenta ALEXANDRE DE MORAES em comentário sobre as funções do Poder Legislativo: “As funções atípicas constituem-se em *administrar* e *julgar*. A primeira ocorre, exemplificativamente, quando o Legislativo dispõe de sua organização e operacionalidade interna, provimento de cargos, promoções de seus servidores; enquanto a segunda ocorrerá, por exemplo, no processo de julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.”⁶³

3. As comissões parlamentares de inquérito como expressão do princípio representativo e da soberania popular

Toda essa digressão a respeito da origem do poder, sua evolução ao longo do tempo e sua domesticação até que viesse a ganhar os contornos jurídico-institucionais do Estado Democrático de Direito dos dias atuais, tem a sua validade fundamentada na importância de se compreender a natureza e a origem do poder que é exercido pelas comissões parlamentares de inquérito no curso de suas atividades.

Indubitavelmente, quando, por exemplo, as comissões parlamentares de inquérito convocam determinada pessoa para que, sob juramento, preste informações tidas como essenciais para a apuração de fato determinado objeto de investigação, ou ainda determinam a quebra do sigilo telefônico, bancário ou fiscal de algum investigado, o fazem a partir de um fundamento normativo, um comando

⁶³ *Direito Constitucional*, p. 370.

constitucionalmente estabelecido, no caso, o § 3 do artigo 58 da Constituição Federal que lhe confere esses poderes, além de outras normas jurídicas complementares que formam um arcabouço jurídico a disciplinar a matéria e que será estudado mais adiante.

Tais poderes constitucionalmente atribuídos às comissões parlamentares de inquérito, contudo, correspondem apenas a uma parcela dos poderes que têm em sua origem a própria delegação geral de poderes na qual figura como cedente o povo e como destinatário o Poder Legislativo que age em seu nome. Dito de outro modo, é por intermédio do sistema representativo (assentado no princípio democrático-republicano) que o conjunto dos cidadãos e cidadãs que compõe o todo social transmite a quem logrou êxito em processo eleitoral democrático a relevante missão de representá-los e representá-las na subdivisão do Estado brasileiro chamada Poder Legislativo, o qual, observando o princípio da proporcionalidade, também se faz representar por suas comissões internas, dentre as quais encontram-se as comissões parlamentares de inquérito.

Assim, as ações perpetuadas pelas comissões parlamentares de inquérito são manifestações da soberania popular, ou seja, ao agir, os parlamentares não o fazem em nome próprio, mas em nome do Estado que representa a sociedade, razão pela qual podem invocar o uso de competências especiais que, por essa razão, são tuteladas pela Constituição em nome da preservação do interesse público e da prevalência desse interesse público sobre eventuais interesses particulares.

Trata-se evidentemente de uma face da moeda. Isto porque a missão de agir em nome do Estado – e, portanto, da sociedade – implica na observância de outros pressupostos do Estado Democrático de Direito que também serão objeto de oportuna consideração no contexto das comissões parlamentares de inquérito.

4. Origens históricas das comissões parlamentares de inquérito

Uma vez compreendido que as comissões parlamentares de inquérito constituem um instituto intrinsecamente associado ao universo parlamentar –

expressão do exercício de uma das competências típicas do Poder Legislativo a ele atribuída pela vontade popular –, cumpre agora promover o seu estudo em separado, examinado-as mais detalhadamente à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Mas, antes disso, convém discorrer sobre a sua origem e sobre os seus antecedentes no direito positivo de diversos países e também do Brasil.

A respeito de *onde* tenha se dado o surgimento das comissões parlamentares de inquérito, é voz corrente entre diversos autores que tratam do tema a afirmação que foi no país que justamente se caracterizou pelo pioneirismo na atividade parlamentar: a Inglaterra.⁶⁴ Todavia, o mesmo consenso não é verificado ao se buscar identificar *quando* ocorreu aquilo que poderia ser considerado a primeira experiência passível de ser identificada como uma comissão parlamentar de inquérito.

Parte desses estudiosos aceita que o fato histórico ensejador da primeira comissão parlamentar de inquérito instalada tenha se dado em 1689, em decorrência da má experiência na condução da Guerra da Irlanda por parte do Coronel Lundy⁶⁵ (governador de Londonderry⁶⁶). Naquela oportunidade, a Câmara dos Comuns nomeou uma *Select Committee* para averiguar os fatos, resultando no pedido à Coroa para que o Coronel Lundy fosse julgado por crime de traição.

Todavia, há aqueles que identificam que as comissões parlamentares de inquérito têm o seu primeiro antecedente no século anterior⁶⁷, mais precisamente nos anos seguintes a 1571. Outros sustentam, ainda, que elas se iniciaram no século XIV, nos reinados de Eduardo II (1284-1327) e Eduardo III (1327-1377),

⁶⁴ Plínio Salgado sentencia: “A Inglaterra é o berço das comissões parlamentares de inquérito.” (*Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 17 e ss.); no mesmo sentido: Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 21; José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, p. 21; José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 21 e 22; Nelson de Souza Sampaio, *Do inquérito parlamentar*, pp. 9 e ss.; Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 577; Sahid Maluf, *Curso de Direito Constitucional*, p. 189.

⁶⁵ Esta é a opinião de: Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro* p. 653; também de João de Oliveira Filho, (*Revista dos Tribunais*, vol. 151/110); e de Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 21, embasado em João de Oliveira Filho.

⁶⁶ O condado de Londonderry é pertencente atualmente ao Ulster (Irlanda do Norte), integrante do Reino Unido.

⁶⁷ Sahid Maluf, *Curso de Direito Constitucional*, p. 189 e Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 577.

especialmente neste último, quando o Parlamento conquistou a competência para exercer o controle da administração que era desempenhada pelo soberano.⁶⁸

Uma das possíveis razões dessa dúvida no registro histórico da primeira comissão parlamentar de inquérito pode ser atribuída em parte à sua origem em um país de tradição na *common law*, no qual inexistia – como de fato até os dias atuais inexistiu – uma Constituição escrita nos moldes verificados nos ordenamentos jurídicos de tradição romana, dificultando-se assim o registro histórico. Por outro lado, a ausência de previsão normativa não se converteu em obstáculo para a instituição das comissões parlamentares de inquérito. Ao contrário, sua previsão normativa é, inclusive, posterior à sua instituição de fato.

Além da Inglaterra, outros países também instituíram comissões parlamentares de inquérito sem que estas fossem previstas em diplomas legais ou constitucionais. Foi o que ocorreu na França, onde elas funcionavam, não obstante a ausência de previsão constitucional, sendo que somente em 1914 foi instituída lei regulamentando-as; na Itália elas também tiveram existência independentemente de previsão legal, cumprindo a função de fiscalização do governo de Gabinete.⁶⁹ Os Estados Unidos da América muito aproveitaram a experiência dos colonizadores e as comissões parlamentares de inquérito sempre foram muito freqüentes, muito embora não haja previsão delas na Carta Constitucional de 1767⁷⁰; o mesmo se deu na Argentina, que registra a sua primeira experiência (*comisiones parlamentarias de investigación*) em 1872, baseada no direito costumeiro.⁷¹

Em termos de registro constitucional escrito, a posição de vanguarda é comumente atribuída à Constituição de Weimar (1919)⁷², seguida posteriormente por

⁶⁸ Plínio Salgado (*Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 17); Alexandre de Moraes (*Direito Constitucional*, p. 377).

⁶⁹ Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 22.

⁷⁰ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 23; Sahid Maluf, *Curso de Direito Constitucional*, p. 189.

⁷¹ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 23.

⁷² Em seu texto, instituiu no âmbito do parlamento “comissão de investigação” com incumbência para examinar as provas colhidas, regular por regimento interno procedimentos e número de integrantes, obrigar a exibição de documentos oficiais, requerer ajuda para verificar obras às autoridades administrativas; determinava, ainda, a observância do processo penal e vedava a quebra de sigilos

outros países europeus.⁷³ Todavia, OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL traz o seguinte registro: “(...) enquanto no Uruguai foram tais comissões elevadas à categoria de instituição constitucional a partir da Carta de 1918 (art. 51), vindo o texto a ser repetido nas Constituições posteriores, à semelhança do contido na Constituição de Weimar.”⁷⁴ E, de fato, assim dispõe o dispositivo da Constituição uruguaia de 1918: “Artículo 51. - Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.”. Note-se, assim, a bem da verdade, que caberia à Constituição do Uruguai e não à Constituição de Weimar a primazia de ser o primeiro texto constitucional a prever a instituição de comissões parlamentares de inquérito, muito embora seja esta e não aquela que goza de maior influência em razão da sua importância global.

No direito pátrio, o registro da sua primeira menção em âmbito constitucional foi trazido pela Carta de 1934.⁷⁵ Na Constituição seguinte (1937) elas foram omitidas, retornando na de 1946 para permanecer nas constituições que se sucederam até a atual. Todavia, há controvérsias a respeito da primeira experiência de instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, ou mesmo quanto ao primeiro documento normativo a prevê-las no Brasil.

OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL dá notícia sobre a manifestação do Ministro Paulo Brossard que, em voto no Supremo Tribunal Federal sustenta a existência de comissão parlamentar de inquérito já em 1882, durante o Império.⁷⁶

Já JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA – com supedâneo em Rogério Lauria Tucci – sustenta que no Brasil não houve registro de instituição de CPI no período do Império, sendo que somente com a Carta de 1934 elas passaram a constar do texto constitucional pátrio, em que pese não serem desconhecidas; a esse propósito,

de cartas, correio, telégrafos e telefone (Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 22).

⁷³ Áustria em 1920 (art. 53). Seguiram-se: Bélgica, Albânia (1946), Bulgária (1947), Hungria (1949) e Itália (1948) (Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 23).

⁷⁴ *CPI ao pé da letra*, p. 23.

⁷⁵ “Art 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros. Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.”.

⁷⁶ *CPI ao pé da letra*, p. 23.

emenda a seguinte nota de rodapé: “Nelson de Souza Sampaio, em sua clássica obra *Do inquérito Parlamentar*, Fundação Getúlio Vargas, p. 19, já observava que as Comissões Parlamentares de Inquérito jamais foram desconhecidas no Brasil, acrescentando o seguinte: ‘Investigações dessa ordem eram um consectário natural da faculdade de verificar e reconhecer os poderes de seus membros, atribuída a todas as nossas Câmaras até o código eleitoral de 1932, quando foi criada a Justiça Eleitoral’. Tanto é verdade que o art. 62 do Regimento Interno do Senado Federal, de 1903, admitia, expressamente, a criação dessas comissões de inquérito: ‘Quando as comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquérito, tomarem depoimentos, informações ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permitir às pessoas diretamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escrito ou verbalmente. Estas comissões poderão requisitar das autoridades judiciárias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem’.”⁷⁷

Segundo PLÍNIO SALGADO, durante o império não foram criadas comissões parlamentares de inquérito com o objetivo de fiscalizar o Poder Executivo, mas a partir de 1895 e até 1930 o Congresso Nacional foi sede de vários requerimentos nesse sentido, sendo que a experiência prática induziu a primeira experiência constitucional do instituto na Carta de 1934.⁷⁸

⁷⁷ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 22

⁷⁸ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 43.

ii) previsão constitucional e infraconstitucional das comissões parlamentares de inquérito

1. Considerações iniciais

A disciplina jurídica das comissões parlamentares de inquérito tem como ponto de partida as disposições constitucionalmente instituídas a respeito da matéria. Como já foi demonstrado no item anterior, esse instituto – originário da Inglaterra e, portanto, da tradição costumeira – foi se espalhando pelo mundo e, aos poucos, recebendo disciplina normativa própria, inicialmente mediante lei e, posteriormente, fazendo-se constar explicitamente em vários textos constitucionais europeus e americanos.

Foi visto também que desde 1934 até os dias atuais (com exceção do período de vigência da Constituição de 1937) as comissões parlamentares de inquérito encontram-se presentes no ordenamento jurídico brasileiro na condição de instituto constitucionalmente qualificado, sendo possível observar a sua evolução por intermédio da comparação dos sucessivos textos constitucionais, com destaque para a Constituição de 1988.

É de se notar que a qualificação de determinado tema à condição de matéria formalmente constitucional é resultante da eleição promovida pelo Poder Constituinte originário ou derivado a partir de critérios político-ideológicos vigentes à época da aprovação do texto. No Brasil, é possível deduzir que se deliberou por acompanhar a tendência predominante no mundo ocidental no sentido de constitucionalizar as comissões parlamentares de inquérito. Essa escolha certamente reflete a preocupação com as garantias de que o Poder Legislativo viesse a possuir instrumentos eficazes para a sua incumbência de fiscalizar as ações da Administração Pública, garantindo-se que as comissões parlamentares de inquérito não ficassem sujeitas apenas à disciplina legal, dado que se encontrariam vulneráveis às modificações patrocinadas ao talante de maiorias ocasionais; ao contrário, uma vez expressas mediante norma constitucional, obteriam a perenidade

necessária. Ademais, é de bom-tom não olvidar que as comissões parlamentares de inquérito encontram-se inseridas no conjunto de competências e prerrogativas destinado a concretizar a separação dos Poderes e seu o sistema de freios e contrapesos, possibilitando o controle, a independência e harmonia entre os poderes.

Mas a disciplina jurídica da matéria não se esgota nas disposições constitucionais. Há um conjunto de estipulações em âmbito infraconstitucional de considerável importância para uma visão ampla do regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito. Essencialmente, são normas introduzidas no ordenamento jurídico mediante leis ordinárias e mediante resoluções – instrumento este destinado à veiculação de normas do regimento interno do Poder Legislativo (Poder este que no plano federal, exercido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, assim como pela reunião destas duas Casas em Congresso Nacional) –, resoluções estas dotadas da mesma dignidade hierárquica das leis ordinárias⁷⁹, todavia com campo de irradiação distinto.

Salvo menções isoladas, cumpre advertir que, em razão da extensão da matéria, não serão aqui individualmente apreciadas as normas jurídicas pertencentes aos ordenamentos das unidades federativas, sejam elas veiculadas por leis estaduais⁸⁰ (e distritais) ou por resoluções das assembleias legislativas (ou câmara distrital); pela mesma razão, disposições em âmbito municipal também não poderão ser consideradas. Tratam-se de diplomas legais pertinentes à esfera da

⁷⁹ “Materialmente, todas as deliberações tomadas por disposição geral e que tenham força coativa são leis. Esse entendimento reflete lição de *Léon Duguit*, segundo a qual ‘do ponto de vista material, a lei é o ato pelo qual o Estado formula uma regra de direito objetivo ou estabelece regras ou organiza instituições destinadas a assegurar o cumprimento de uma regra de direito objetivo’. Quando tais deliberações são veiculadas por resolução legislativa, como é o caso do regimento interno, trata-se de atos normativos primários, também pela forma adotada, expressamente contemplada no artigo 59, inciso VII, da Constituição da República. Destarte, os regimentos das Corporações Legislativas, sob o aspecto material, irrecusavelmente, são normas jurídicas e, assim, leis, posto que, a par de disporem livremente sobre a organização e funcionamento de tais instituições, obedecidas apenas as limitações constitucionais e legais, regulam os atos e procedimentos inerentes à atividade legislativa, além de seu caráter coercitivo sobre os parlamentares, prescrevendo-lhes direitos e deveres. Enfim, encerram um conjunto de regras próprias da Instituição Legislativa.” (Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 70 e 71).

⁸⁰ É o caso, por exemplo, no Estado de São Paulo, da Lei Estadual nº 11.124, de 10 de abril de 2002, que “Disciplina a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito”.

União Federal e que introduzem normas jurídicas federais, em alguns casos, e normas jurídicas nacionais, em outros casos.

Convém, então, sem prejuízo de uma posterior abordagem mais específica em itens apartados de alguns aspectos das comissões parlamentares de inquérito, identificar o panorama geral normativo que as rege, ou seja, quais são esses veículos e quais as normas jurídicas mais relevantes por eles introduzidas que dão os contornos do regime jurídico do instituto.

2. Do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988

Assim, seguindo esse roteiro, no artigo 58 da Constituição Federal de 1988 consta a disciplina das comissões temporárias e permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Após estampar comandos sobre a regra da proporcionalidade (§ 1º) e as competências titularizadas por essas comissões (§ 2º), o § 3º deste mesmo artigo 58 ocupa-se então da disciplina das comissões parlamentares de inquérito, nos seguintes termos:

“§ 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.”

É importante perceber que esse dispositivo da Constituição de 1988 é muito mais detalhista se comparado aos seus congêneres das cartas anteriores, oferecendo uma disciplina jurídico-constitucional da matéria de modo mais completo. A rigor, somente a referência ao número mínimo de assinaturas (um terço) apostas ao requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito e à destinação destas à apuração de “fato determinado” são elementos da *fattispecie* normativa

presentes em todas as cartas anteriores. Oportuna, portanto, a atenção para cada uma das novas disposições insculpidas no mencionado § 3º.

De início, cuida o dispositivo de oferecer nova nomenclatura ao instituto. Designado apenas por “Comissões de inquérito” em todas as constituições anteriores, recebeu na Carta de 1988 o acréscimo do qualificativo “parlamentares”, resultando na denominação final “comissões parlamentares de inquérito”.

Em seguida, há a mais importante inovação. Determinou o constituinte que, além dos poderes genericamente conferidos às comissões pelos respectivos regimentos internos das casas legislativas do Congresso, as comissões parlamentares de inquérito seriam dotadas de “... poderes de investigação próprios das autoridades judiciais,...”. Ao contrário da Constituição de 1967 (que por intermédio da Emenda nº 1, de 1969, incluiu comandos restritivos à prerrogativa de criação e funcionamento delas pelo parlamento)⁸¹, a Constituição de 1988 ampliou os seus poderes ao fornecer instrumentos de garantia e de eficácia das suas ações.

Quanto à titularidade para instituí-las, a Constituição de 1988 manteve os termos da Constituição de 1967 ao estabelecer que tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal – isoladamente ou em conjunto – podem ter a iniciativa. O cotejo com os textos anteriores demonstra que se trata de uma evolução: a Constituição de 1934 conferia competência exclusiva à Câmara dos Deputados; já a Constituição de 1946 incluiu o Senado Federal, enquanto que a Constituição de 1967 explicitou que a respectiva comissão parlamentar de inquérito poderia ser

⁸¹ É seguinte a disciplina das comissões parlamentares de inquérito sob a égide da Carta de 1967, com a redação conferida pela Emenda nº 1/1969:

“Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

(...)

e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;

(...)

Art. 37. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.”

composta somente por deputados, somente por senadores ou, então, simultaneamente por representantes de ambas as casas em comissão parlamentar mista de inquérito.

Do mesmo modo, verifica-se no texto vigente a manutenção da referência ao período de funcionamento das comissões parlamentares de inquérito por prazo previamente estabelecido no seu requerimento de instituição, exigência inaugurada pela Constituição de 1967.

Outra inovação da Constituição de 1988 é a prerrogativa de que a comissão parlamentar de inquérito viesse a enviar ao Ministério Público o relatório final para que este tomasse as medidas que se encontrariam dentro do seu raio de competência, notadamente a promoção da ação penal e da ação civil pública para a busca da condenação dos responsáveis pelas irregularidades eventualmente constatadas.

O novo texto, por outro lado, desprezou as alterações que haviam sido patrocinadas pela Emenda nº 1, de 1969, à Constituição de 1967, que impunha restrições ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, tais como: o número máximo de cinco comissões em funcionamento simultâneo e a vedação às despesas de viagens (respectivamente, alíneas “e” e “f” do parágrafo único do artigo 30). Também não entendeu constitucionalmente relevante o instituído pelo parágrafo único do artigo 36 da Constituição de 1934, que mandava observar as normas de direito processual penal fixadas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, restando a esta matéria o abrigo nos artigos 3º e 6º da Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, a seguir considerada.

3. Da Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952

A Lei Federal nº 1.579/1952 – exarada sob a égide da Constituição de 1946 e vigente até os dias atuais, com as alterações promovidas pela Lei Federal nº 10.679, de 23 de maio de 2003 – é o primeiro diploma legal a disciplinar as comissões parlamentares de inquérito.

De início, traz no parágrafo único do artigo 1º regra que diz respeito ao requisito formal do número de assinaturas – um terço dos parlamentares da respectiva casa – e à possibilidade de requerimento propondo a instituição de comissão parlamentar de inquérito (sem o número mínimo de um terço) vir a ser aprovado pelo plenário. Enquanto que, no seu artigo 2º, discorre sobre os poderes à disposição delas para que tenham êxito na missão investigativa, nos seguintes termos:

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

O artigo 3º determina que os “indiciados e testemunhas” sejam “intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal”, sendo que a ausência injustificada da testemunha permite que a comissão parlamentar de inquérito solicite ao Poder Judiciário daquela circunscrição da sua intimação nos termos do artigo 218 do Código de Processo Penal, ou seja, a condução “sob vara” a ser promovida por oficial de justiça acompanhado de força policial, se necessário (artigo 3º, § 1º). Por outro lado, é assegurada ao depoente a assistência de advogado, ainda que em reunião secreta (artigo 3º, § 2º).⁸²

Na seqüência, no artigo 4º a Lei Federal nº 1.579/1952 ainda tipifica como crime as seguintes condutas: a) “Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros” (artigo 4º, I); b) “fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito”. A

⁸² Dispositivo incluído pela Lei Federal nº 10.679, de 23 de maio de 2003.

conduta ilícita é punida com a incidência da pena do artigo 342 do Código Penal, que estipula reclusão de um a três anos e multa.

No artigo 5º há a preocupação com os desdobramentos da conclusão dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito. De fato, para que fosse evitada a situação em que, embora tenha sido desenvolvida uma grande investigação, as providências necessárias acabam não sendo tomadas, ampliando um sentimento popular de descrédito dos Poderes, previu a Lei que a comissão parlamentar de inquérito deveria apresentar um relatório final à respectiva casa legislativa, acompanhada de projeto de resolução (*caput*). Havendo mais de um fato relevante, o relatório deverá se pronunciar sobre cada um deles, não sendo – para tanto – necessária a conclusão da investigação de todos os fatos (§ 1º). O artigo 5º, no seu § 2º, ainda preceitua que a missão da comissão parlamentar de inquérito se exaure com a respectiva sessão legislativa, sendo admitida a sua prorrogação, desde que dentro do período da respectiva legislatura em que foi instituída.

Por fim, o artigo 6º estatui que deva ser aplicada subsidiariamente a legislação de processo penal.

4. Do Regimento interno da Câmara dos Deputados

Sustentando a mesma dignidade hierárquica da Lei Federal nº 1.579/1952 encontram-se as resoluções que veiculam os regimentos internos de cada uma das Casas do Parlamento brasileiro, além das disposições que são aplicáveis ao Congresso Nacional, mediante o Regimento Comum.

Assim, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados destina os seus artigos 35, 36 e 37 às comissões parlamentares de inquérito. O *caput* do artigo 35 reproduz as disposições constitucionais, sem acrescentar quaisquer outros aspectos; entretanto, o § 1º trata de “fato determinado”, consistindo na única disposição legal destinada à sua definição, nos seguintes moldes: “§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente

caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.”. O § 2º, por seu turno, estabelece que caberá ao Presidente da Casa parlamentar publicar o requerimento ou apurar a observância aos requisitos regimentais (requerimento assinado por pelo menos um terço dos parlamentares, fato determinado, prazo certo etc.) eventualmente olvidados, cabendo ao Presidente a devolução aos autores para que estes venham a sanear os vícios existentes; porém, essa decisão do Presidente pode ser objeto de recurso junto ao Plenário após manifestação da comissão de constituição e justiça da respectiva Casa.

De acordo com o § 3º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é permitido que a comissão parlamentar de inquérito venha a funcionar durante o recesso parlamentar. Estipula, ainda, que ela terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade desse período, desde que haja a aprovação do Plenário. O § 4º fixa o teto limite de cinco comissões parlamentares de inquérito funcionando simultaneamente, salvo a deliberação pelo Plenário mediante resolução em sentido diverso. No § 5º consta a exigência de que o requerimento aponte o número de integrantes; também deverão constar do requerimento os meios necessários para que desenvolva os seus trabalhos (§ 6º).

O artigo 36 – em disposições similares ao artigo 2º da Lei Federal nº 1.579/1952 – cuida de listar as prerrogativas titularizadas pela comissão parlamentar de inquérito para que tenha sucesso no seu mister: requisitar funcionários da Administração Pública de todos os poderes; promover diligências, oitivas de indiciados, inquirição de testemunhas, requisitar dos órgãos públicos informações e documentos e requisitar serviço e convocar autoridades públicas; incumbir qualquer de seus membros a realizar diligências ou audiências públicas em qualquer parte do território nacional; instituir prazos para a realização de tarefas; manifestação em separado sobre cada fato que deu origem à investigação mesmo antes do término da investigação dos demais fatos; uso subsidiário do Código de Processo Penal.

Uma vez concluídos os trabalhos, prevê o artigo 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que o relatório circunstanciado e suas conclusões sejam encaminhados: a) à Mesa, para as providências disciplinares ou de processo legislativo; b) ao Ministério Público ou à Advocacia-geral da União, para que

promovam a responsabilização civil, administrativa ou criminal conforme a sua alçada; c) ao Poder Executivo, para medidas administrativas auto-saneadoras; d) à Comissão Permanente com competência em maior proximidade com a matéria versada, para fins de fiscalizar o cumprimento pelo Poder Executivo das medidas pertinentes ao seu âmbito; e) à Comissão Mista Permanente de Orçamento e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da Carta Magna, ou seja, em linhas gerais, o exercício do controle fiscalizatório da Administração Pública.

5. Do Regimento interno do Senado Federal

Nos artigos 145 a 153 do Regimento Interno do Senado Federal encontra-se a disciplina conferida por aquela Casa às comissões parlamentares de inquérito. Parte das estipulações contidas nesse diploma legal guarda simetria com as disposições constitucionais, ou mesmo com o estabelecido na Lei Federal nº 1.579/1952 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados; por outro lado, há disposições diferenciadas, reguladas originalmente em relação àqueles textos legais.

Inicialmente, o *caput* do artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal reproduz o comando que estipula o número mínimo de um terço de assinaturas a referendar o requerimento de instalação de comissão parlamentar de inquérito; diferentemente do parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 1.579/1952, não prevê a deliberação em plenário de requerimentos que não tenham sido firmados pelo número mínimo de parlamentares. O § 1º do artigo 145 estabelece o rol de aspectos formais que o requerimento deverá obedecer para que tenha sucesso no curso do processo legislativo; deverá então conter: a) fato determinado a ser apurado; b) número de integrantes (de acordo com o § 4º deste mesmo artigo, o número de suplentes deve ser o mesmo dos titulares mais um, observado o artigo 78⁸³; c) prazo de duração; e d) limite das despesas a ser empenhadas na

⁸³ “Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das

concretização dos trabalhos. Recebido o requerimento, compete ao Presidente mandar publicá-lo (§ 2º). Ao contrário da Câmara dos Deputados que nada dispõe sobre o assunto, o Senado Federal instituiu regra que limita a participação simultânea do parlamentar em, no máximo, duas comissões parlamentares de inquérito, podendo ser titular em apenas uma delas; é o que determina o § 3º do artigo 145.

O artigo 146 do Regimento Interno do Senado Federal expressa vedação material de competência das comissões parlamentares de inquérito. De acordo com o dispositivo, é defeso a criação de comissões parlamentares de inquérito que tenha como objeto a investigação de assuntos reservados: a) à Câmara dos Deputados; b) ao Poder Judiciário; e c) aos Estados-membros. Nota-se no rol a ausência de referência às matérias próprias dos municípios. A melhor interpretação do dispositivo sugere que os municípios sejam alcançados pela vedação ali instituída, isto porque gozam dos efeitos do princípio da autonomia municipal, sendo vedado, sob pena de ofensa ao princípio federativo, a intromissão investigativa em assuntos que são de competência local; ademais, o Regimento Interno do Senado é anterior à Constituição Federal de 1988; o texto fundamental conferiu aos municípios o *status* de ente integrante da Federação.⁸⁴

O funcionamento da comissão parlamentar de inquérito é garantido mesmo na ausência de seu relator. Nessa hipótese, segundo o comando regimental (artigo 147), caberá ao presidente designar um relator *ad hoc*.

O *caput* do artigo 148 contém disposições normativas similares àqueles já assegurados pelos demais diplomas mencionados. É o caso quando menciona que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes próprios de autoridade judiciais (§ 3º do artigo 58 da Constituição Federal) para o exercício das atribuições que especifica, como convocar Ministros, tomar o depoimento de autoridade, inquirir testemunhas e indiciados, requisitar apoio, informações ou documentos de órgãos

representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º).” (*Regimento interno consolidado e normas conexas*, vol I, 1999, p. 65)

⁸⁴ Constituição Federal, artigo 1º, *caput*: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”.

públicos, prerrogativas estas também mencionadas pela Lei Federal nº 1.579/1952 (artigo 2º) e pelo Regimento da Câmara dos Deputados (artigo 36), como visto.

Estipula também o artigo 148, no seu § 1º, que as comissões parlamentares de inquérito poderão se reunir sem quórum para a oitiva de pessoas convocadas ou convidadas, desde que presentes o presidente e o relator; mas, nesse caso, não poderá deliberar sobre matérias em pauta como, por exemplo, requerimentos solicitando novos depoimentos, diligências ou quebras de sigilo. O § 2º invoca a aplicação específica do Código de Processo Penal para fins de intimação e inquirição de testemunhas e indiciados; vale ressaltar que tanto a Lei Federal nº 1.579/1952 (artigo 6º) quanto o Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (artigo 36, parágrafo único) e o próprio Regimento Interno do Senado Federal (artigo 153) autorizam a aplicação subsidiária da lei processual penal no desenvolvimento dos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito.

É facultado ao presidente determinar a servidor público colocado à disposição da comissão parlamentar de inquérito ou a um de seus integrantes (titulares ou suplentes) a realização de missão que seja necessária ao desenvolvimento dos trabalhos, mediante prévia aprovação da respectiva comissão, conforme o artigo 149.

Os artigos 150 e 151 cuidam do destino a ser conferido ao resultado dos trabalhos consubstanciado em relatório final. Este relatório – e as suas conclusões – deverá ser encaminhado à Mesa que o tornará conhecido por todos os membros do Senado (artigo 150, *caput*); na hipótese de se tratar de matéria disciplinável por resolução, a respectiva comissão parlamentar de inquérito poderá concluir por apresentar projeto de resolução nesse sentido (§ 1º), como, aliás, já asseverava nesse sentido o *caput* do artigo 5º da Lei Federal nº 1.579/1952; é também disposição comum a ambos diplomas legais que os diferentes fatos objetos de investigação sejam separadamente abordados, não sendo necessário que o pronunciamento sobre uns dependa da conclusão da investigação de outros (Lei Federal nº 1.579/1952, artigo 5º, § 1º; Regimento Interno do Senado Federal, artigo 150, § 2º). O artigo 151 determina, se for o caso, o encaminhamento dos resultados das investigações ao Ministério Público para que este provoque a responsabilização

criminal e civil daqueles que tenham cometido irregularidades. Trata-se de disposição idêntica àquela presente no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, mas distinto daquele presente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo rol de destinatários do relatório final emerge mais amplo (artigo 37).

Ao contrário da Câmara do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigo 35, § 3º), o Regimento Interno do Senado Federal não estipula previamente em dias o prazo de duração das comissões parlamentares de inquérito, deixando a matéria para o próprio requerimento de instalação; a sua prorrogação poderá ser automática, no entanto, deverá obedecer aos procedimentos previstos no artigo 152: assinatura de um terço dos membros do Senado Federal, em requerimento por escrito à Mesa a ser lido em plenário e publicado. De qualquer modo, as comissões parlamentares de inquérito, sendo temporárias, encontram-se impedidas de prosseguir ao término da legislatura durante a qual foram instituídas. É o que cabalmente estabelece tanto o inciso II do artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados como o § 4º do artigo 76 do Regimento Interno do Senado Federal.

6. Do Regimento Comum do Congresso Nacional

Tratando genericamente das comissões mistas do Congresso Nacional, o artigo 9º do Regimento Comum estabelece que os seus integrantes serão designados por intermédio de indicação patrocinadas pelas lideranças partidárias; caso estas não venham a fazê-lo, caberá ao Presidente do Senado promover as indicações (artigo 9º), não sendo-lhe vedado negar-se a fazê-lo. Tais disposições do artigo 9º são reforçadas pelo *caput* do artigo 21 – que trata especificamente das comissões parlamentares mistas de inquérito – o qual estatui que elas serão criadas *automaticamente* em sessão conjunta do Congresso Nacional, *desde que requeridas por um terço de senadores e um terço de deputados*, não se encontrando submetidas à deliberação do Plenário ou à proposição isolada de congressista. Trata-se de regra que se encontra em sintonia com o entendimento jurisprudencial fixado no sentido de que, atendidos aos requisitos de sua formação, não pode haver juízo de conveniência e oportunidade por parte do Presidente da Mesa na tomada

das providências necessárias à instituição de comissão parlamentar de inquérito, uma vez que se trata de direito da minoria; dentre as providências a serem tomadas pelo presidente para que se efetive a medida está a designação de seus membros. O parágrafo único do artigo 21 reforça que o número de integrantes titulares e suplentes dependerá do fixado no próprio requerimento de criação, a exemplo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigo 35, § 5º) e do Regimento Interno do Senado Federal (artigo 145, § 4º), enfatizando, porém a paridade entre deputados e senadores e a proporcionalidade das bancadas.

7. De outros diplomas legais

Além da Lei Federal nº 1.579/1952 e das disposições presentes nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e Comum do Congresso Nacional, outros diplomas legais trazem comandos relacionados com o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito ou com os seus desdobramentos; embora não estejam destinados à sua disciplina com exclusividade, veiculam igualmente normas jurídicas que contribuem na constituição da disciplina do instituto.

É o caso da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que “Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências”. O seu artigo 4º determina que o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários e as instituições financeiras “fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais”. No § 1º do artigo 4º encontra-se especificamente a possibilidade de que o acesso se dê mediante requisição de comissão parlamentar de inquérito formulada diretamente à instituição financeira ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. É, porém, condição para tanto que o requerimento que propõe a quebra de sigilo seja aprovado pelo plenário da respectiva comissão parlamentar de inquérito (§ 2º), além de encontrar-se minuciosamente fundamentado e também seja demonstrada a sua necessidade imperiosa para o sucesso da investigação em curso, nos termos do fixado no *caput* deste artigo 4º.

A Lei Federal nº 10.001, de 4 de setembro de 2000, “Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.”. De início, a Lei determina que os presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional deverão enviar o relatório final de comissão parlamentar [mista] de inquérito (com a respectiva resolução) ao Ministério Público da União ou dos Estados, além de outras autoridades administrativas ou judiciais competentes para tratar da matéria (artigo 1º). Tais autoridades deverão, no período de trinta dias, informar ao remetente (representante máximo do Poder Legislativo ou de uma de suas Casas, conforme o caso) quais foram as providências tomadas e, não havendo providências, as eventuais justificativas; é o mandamento do artigo 2º. E, de acordo com o parágrafo único desse artigo, deverão, ainda, informar ao Poder Legislativo semestralmente o andamento do processo ou procedimento instaurado até a sua conclusão. No seu artigo 3º, autoriza ainda o estabelecimento de andamento prioritário dos processos ou procedimentos originários de investigações das comissões parlamentares de inquérito, os quais somente cederão vez em benefício dos remédios constitucionais do *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança.

Outro diploma merecedor de registro é a Lei Federal nº 9.296, de 24 de julho de 1996, que “regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal”; este inciso assegura que “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;”. Como se vê, volta-se a Lei para a regulação da quebra de sigilo mediante escuta telefônica (não se tratando apenas de registros, mas do conteúdo de diálogos mediante gravação) e outras. Exige que a medida somente venha a se efetivar por ordem do juiz daquela jurisdição, correndo sob sigilo de justiça, e mediante o preenchimento dos requisitos ali apontados (artigo 1º). Os procedimentos para a interceptação desses meios de comunicação são minuciosamente descritos, com realce para o caráter restritivo no uso desse expediente, ou seja, a Lei, no seu artigo 2º, veda sua efetivação quando: a) não houver indícios razoáveis de autoria ou participação em

infração penal (inciso I); b) houver outro meio passível de obtenção da prova (inciso II); c) o fato investigado der ensejo à pena de, no máximo, detenção. O artigo 3º diz que a interceptação poderá ser determinada de ofício ou mediante provocação por autoridade policial (na investigação criminal) ou pelo Ministério Público (investigação criminal e na instrução processual penal). Diante do pedido de interceptação, o juiz se manifestará, fundamentando a sua decisão (artigo 5º), e, uma vez autorizada, será efetivada pela polícia judiciária, dando informações dela ao Ministério Público, o qual poderá acompanhar as atividades (*caput*, artigo 6º). A Lei define como crime a realização de quaisquer interceptações telefônica, de informática ou telemática sem autorização judicial ou com os objetivos divergentes daqueles previstos naquele diploma legal (artigo 10).

iii) requisitos para propositura e instalação das comissões parlamentares de inquérito

1. Considerações iniciais

De acordo com as disposições do § 3º do Artigo 58 da Constituição Federal de 1988, pode-se considerar a existência de três requisitos formais explícitos para a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito: número de subscritores do requerimento; indicação de fato determinado a ser investigado e indicação de prazo certo de duração das investigações. Outro requisito formal explícito, mas que não se encontra sediado no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, é a exigência de que no ato de designação dos integrantes da comissão parlamentar de inquérito (assim como no decorrer dos trabalhos) seja observada a proporcionalidade na representação partidária, sendo esta regra geral para a composição dos órgãos colegiados dos parlamentos presente no § 1º do artigo 58 da Constituição Federal.

Além da observância desses requisitos explícitos e formais, o requerimento – para que reúna condições de admissibilidade e tramitação – também deverá atender a um requisito material implícito: a correlação entre o fato determinado apontado no requerimento e o rol de competências constitucionalmente titularizado pelo respectivo Poder Legislativo.

Todos esses cinco requisitos constituem-se em requisitos constitucionais (formais ou material) de validade para propositura e tramitação do requerimento de instalação de comissão parlamentar de inquérito, uma vez que devem estar presentes quando da sua apresentação e seqüência do processo legislativo.

Contudo, ainda há um sexto requisito – formal e explícito, porém em sede regimental – que pode ser invocado como exigência, não para a propositura e tramitação do requerimento, mas para a instalação da comissão parlamentar de inquérito: a existência de número limite de comissões parlamentares de inquérito em funcionamento simultâneo naquele Poder Legislativo.

Tais requisitos constitucionais ou regimentais (formais ou material, explícitos ou implícito) serão daqui por diante considerados.

2. Requisitos constitucionais

2.1 Número de assinaturas do requerimento

O primeiro requisito trata da exigência de um número mínimo de assinaturas, sem o qual o pedido não poderá prosperar. De acordo com a Constituição Federal é necessário que ao menos um terço dos membros da respectiva Casa assine o requerimento.

A observação é que, a exemplo de todo o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, muito embora trata-se de regra incluída nas disposições relativas ao Poder Legislativo Federal, não se refere apenas a este, mas deve ser estendida a todos os demais ordenamentos jurídicos parciais, ou seja, é regra aplicável aos poderes legislativos dos diferentes âmbitos que compõem a Federação, por força do mandamento constitucional de que os entes integrantes da Federação deverão reproduzir os princípios estruturantes vigentes na Carta Magna (princípio da simetria com o centro, artigos 25, 29 e 32), notadamente por se tratar de matéria relacionada ao princípio da soberania popular, ao princípio da separação dos poderes e ao princípio democrático-representativo.⁸⁵

A exigência de um terço de assinaturas aquiescendo ao requerimento de instalação de comissão parlamentar de inquérito constitui-se em regra de dupla função: ao mesmo tempo em que serve de cláusula de barreira para se evitar a proposição exagerada de requerimentos, evitando-se assim um acúmulo de pedidos muitas vezes desprovidos de uma causa razoável, também possui um relevante

⁸⁵ José Luiz Mônaco da Silva elabora argumento no sentido de que a fixação de número de assinaturas pelas constituições estaduais ou leis orgânicas pode ser diverso daquele instituído na Constituição Federal. Baseia-se na autonomia que tais entes gozam por força do princípio federativo (*Comissões parlamentares de inquérito*, p. 100).

conteúdo democrático; isto porque a regra permite que a minoria parlamentar, apenas com as assinaturas de um terço dos representantes, possa dar início à comissão de inquérito. Em última instância, trata-se de homenagem ao exercício da competência constitucional fiscalizatória do Poder Legislativo, um direito que não pode ser negado à minoria, justamente pelo fato de que ela também é titular da representatividade que lhe conferiu a população eleitora e ainda porque é da essência do Poder Legislativo promover a fiscalização da Administração Pública.

Não foi outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao decidir Mandado de Segurança contra ato do Presidente do Senado Federal, em função da sua resistência em designar nomes para a composição de comissão parlamentar de inquérito, obstaculizando a sua constituição, vazado nos seguintes termos: "Concluído o julgamento de mandados de segurança impetrados por senadores contra ato da Mesa do Senado Federal, representada por seu Presidente, consubstanciado na validação da recusa deste em proceder à indicação de membros para instaurar a denominada 'CPI dos Bingos' — v. Informativo 386. O Tribunal, por maioria, concedeu a ordem, a fim de assegurar, à parte impetrante, o direito à efetiva composição da CPI, de que trata o Requerimento 245/2004, devendo, o Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º c/c o art. 85, *caput*, respectivamente, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal, proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da CF. (...) salientando ter havido, na espécie, o preenchimento dos requisitos do § 3º do art. 58 da CF, concluiu-se pela afronta ao direito público subjetivo, nesse dispositivo assegurado às minorias legislativas, de ver instaurado o inquérito parlamentar, com apoio no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático. Ressaltou-se, ademais, que a ocorrência da lacuna normativa no texto do Regimento Interno do Senado Federal não seria óbice a que o Supremo, valendo-se dos meios de integração, sobretudo por força do disposto no art. 412, VI e VII, daquele diploma legal — o qual estabelece a competência da Mesa para decidir, nos casos omissos, de acordo com a analogia, bem como preserva os direitos das minorias —, suprisse essa omissão por aplicação analógica de prescrições existentes no âmbito do próprio legislativo da União, que prevêem solução normativa para situações em que os líderes partidários

deixem de indicar representantes de suas próprias agremiações para compor comissões.".⁸⁶

Mas esse requisito (um terço de assinaturas) não é exigência *sine qua non* à apresentação de requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito. Vale lembrar que a Lei Federal nº 1.579/1952 estipula, no parágrafo único do artigo 1º, que a criação das comissões parlamentares de inquérito é condicionada à aprovação do plenário, caso não seja subscrita pela terça parte dos parlamentares.

É prática usual no Parlamento a proposição de requerimento para a instalação de comissão parlamentar de inquérito mediante a colheita do mínimo de um terço dos parlamentares, sem que a matéria seja submetida à votação em plenário, tendo em vista que, em geral, assim dispõem os regimentos internos⁸⁷, entretanto, não há obstáculos na sua eventual apreciação e aprovação pelo plenário da respectiva Casa de Leis sem que se encontre presente no requerimento o número mínimo de assinaturas.

Como dito, essa exigência está relacionada à cautela no sentido de que não haja instabilidades provocadas pela instituição descontrolada de comissões parlamentares de inquérito que teriam condição de tramitação mediante a iniciativa isolada de apenas um dos parlamentares, uma vez que o instrumento deve ser utilizado com comedimento; por outro lado, basta o número mínimo de assinaturas (além dos demais requisitos) para que o requerimento tenha condições de produzir

⁸⁶ MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, Informativo 393 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

⁸⁷ Uma das exceções é a da XI Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, sustentando a exigência de que o requerimento sempre seja submetido à aprovação do plenário, providência esta cumulada com o rol mínimo de um terço dos parlamentares. Assim dispõe aquele Regimento Interno: “**Artigo 170** – Será escrito, dependerá de deliberação do Plenário e sofrerá discussão o requerimento que solicite: I – constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito; (...)” e “**Artigo 34** - (...) § 1º - O requerimento propondo a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e deverá indicar, desde logo: 1. a finalidade; 2. o número de membros; 3. o prazo de funcionamento;”. Tais dispositivos encontram-se submetidos à ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 3619) em função de haver decidido o próprio Supremo (acima transcrita) que, atendidos os demais requisitos, não é lícito promover quaisquer outras exigências que não seja a de um terço de assinaturas (incluída aqui a exigência da deliberação em plenário) pois se trata do exercício do direito da minoria parlamentar.

efeitos, independentemente da manifestação do plenário e da vontade da maioria parlamentar. Logo, o plenário do respectivo Poder Legislativo poderá validamente aprovar requerimento de instalação de comissão parlamentar de inquérito – desacompanhado de um terço de assinaturas – uma vez que nesse caso não se poderá cogitar de ofensa ao direito da minoria parlamentar (pois não se trata de recusa em investigar), ou de que haveria abuso no exercício das prerrogativas individuais de parlamentares (uma vez que, embora apresentado individualmente, recebe a aprovação da maioria, garantindo-se a sua prerepresentatividade).

Em síntese, o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal garante às minorias parlamentares o direito de investigar desde que esta tenha o mínimo de representatividade (vontade de um terço dos membros), mas não exige que a instituição de comissão parlamentar de inquérito esteja condicionada ao número mínimo de assinaturas caso requerimento nesse sentido – ainda que firmado por um único parlamentar – seja deliberado pelo próprio plenário (conforme previsão da Lei Federal nº 1.579/1952), como expressão de um sentimento majoritário naquele parlamento.

Todavia, não é esse o entendimento vigente no âmbito do Congresso Nacional para fins de comissões parlamentares mistas de inquérito, conforme já demonstrado pela análise regimental promovida.⁸⁸

2.2 A indicação de fato determinado a ser investigado

O segundo requisito para que possa prosperar o requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito é o da existência de “fato determinado” a ser investigado.

⁸⁸ Em edição publicada da Resolução do Regimento Comum do Congresso Nacional, no *caput* do artigo 21, consta a seguinte texto: “As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal [, *dependendo de deliberação quando requerida por congressista*]”. Esta parte final entre colchetes vem acompanhada de nota de rodapé informando que tais expressões encontram-se revogadas por força da Constituição Federal de 1988, denotando o entendimento – contrário àquele aqui exposto – de que estaria vedada a aprovação de requerimento de constituição de comissão parlamentar (mista) de inquérito apresentado individualmente (sem o número de assinaturas) e apreciado pelo Plenário.

Reside aqui boa parte dos problemas que as comissões parlamentares de inquérito enfrentam, resultando não raramente na rejeição do requerimento pela ausência de pressuposto essencial. Considerável número dos requerimentos que dão início ao processo legislativo de criação de comissão parlamentar de inquérito sofre de vícios de técnica legislativa que acabam por contribuir para que sequer tenham condições de tramitação, ou ainda, uma vez instaladas, fiquem sujeitas à paralisação dos trabalhos por intermédio de medida judicial. Para se evitar tal circunstância, cabe ao(s) autor(es) observar a correta interpretação da expressão “fato determinado” de que fala a Constituição Federal e as demais disposições infraconstitucionais. É que muitos parlamentares, ao se depararem com denúncias divulgadas pelos veículos de mídia, e, sem o devido lastro em documentos e testemunhas – ou apenas motivados pela vaidade ou pelo interesse político imediato –, apresentam requerimentos desprovidos da devida fundamentação, ou seja, sem uma instrução básica que lhes dêem maior consistência, a cargo do próprio parlamentar enquanto agente público mordomo dos interesses da sociedade.⁸⁹

A importância da identificação, no requerimento de constituição, do fato determinado objeto da investigação reside especialmente na premissa de que ela acaba por estabelecer um elemento limitador dos poderes conferidos à comissão parlamentar de inquérito. Por se tratar de um requisito de validade do requerimento de instalação, as comissões parlamentares de inquérito ficam impedidas de, uma vez criadas, apurar e investigar objeto distinto daquele fixado no seu documento de origem, sob pena de desvio de finalidade, por força do princípio da adstrição ao aos termos do requerimento de instituição; soma-se a isto a vedação constitucional na apuração e investigação de quaisquer acontecimentos que não se enquadrem naquilo que se entende por “fato determinado”. Assim sendo, não prosperarão no seio do parlamento requerimentos que se aventurem em investigações amplas, imprecisas, não objetivas, ou que, uma vez instaladas, venham a se desviar dos

⁸⁹ Saulo Ramos, em célebre parecer da então Consultoria-geral da República, opina que a falta de objetividade tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações (Parecer CGR SR-55, de 28 de março de 1988) (<http://www.agu.gov.br>, em pareceres. Acesso em 21 jun 2006). A simples visita aos portais dos vários poderes legislativos na rede mundial de computadores para a leitura dos requerimentos de constituição de comissões parlamentares de inquérito permite extrair essa conclusão.

seus propósitos iniciais; se assim ocorrer, é certo que poderão sofrer castração por parte do Poder Judiciário.

Mas não é tarefa simples identificar o sentido que deve ser conferido à locução “fato determinado”. Ao enfrentar o problema, JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO sustenta que apenas “... fatos determinados, concretos e individuais, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos.”⁹⁰

SAULO RAMOS opina que “Somente fatos determinados, concretos e individuados, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar. Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição impõe que o inquérito parlamentar objetive atos, ações ou fatos concretos. Não há no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objeto de investigação da comissão de inquérito há de ser preciso”.⁹¹ Afirma ele que não podem as pessoas juridicamente esclarecidas, concordar com acusações vagas, nebulosas, neblineiras, esfumaçadas, sem descrição e contorno do fato certo, ainda que fruto de um momentâneo impulso político.⁹²

UADI LAMMÊGO BULOS entende que somente é possível a instituição de comissão parlamentar de inquérito para a apuração de “... fatos claros, objetivos, precisos, com caracteres particularizados...”⁹³, ou seja, segundo o autor, é vedado ao Poder Legislativo “... realizar comissões de inquérito para apurar e investigar crises *in abstracto* (...). Essa limitação formal consigna a *ratio essendi* da

⁹⁰ Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito, in *Justitia – Revista do Ministério Público de São Paulo*, nº 121/150.

⁹¹ Parecer CGR SR-55, de 28 de março de 1988 (<http://www.agu.gov.br>, em pareceres. Acesso em 21 jun 2006).

⁹² Cf. Parecer CGR SR-55, de 28 de março de 1988 (<http://www.agu.gov.br>, em pareceres. Acesso em 21 jun 2006).

⁹³ *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 37.

investigação parlamentar. Admitir fatos que não possuem características próprias, tornando-os objeto de comissões de inquérito, é fraudar a Constituição.”⁹⁴

Para HELY LOPES MEIRELLES, o fato determinado deve ser de interesse público e carregar consigo uma presunção de ilicitude; falando das atribuições do Poder Legislativo, o autor assevera que compete a ele “...investigar, no sentido mais amplo, a ocorrência de fato determinado, de interesse público, apontando os infratores ao Ministério Público, para que se promova a responsabilidade civil ou criminal deles. Deduz-se, daí, pois, que o fato determinado será presumivelmente ilícito, atingindo a esfera da Administração Pública, em geral, e envolvendo seus agentes”.⁹⁵

NELSON DE SOUZA SAMPAIO lembra que: “Fatos vagos ou imprecisos, que não se sabem onde nem quando se passaram, são meras conjeturas que não podem constituir objeto de investigação.”⁹⁶

Para JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, “*Fato determinado*, para fins de criação de comissão de inquérito, deve ser entendido como algo que, entre um momento inicial e um momento final, aconteceu, e seu conhecimento em minúcias pelo Legislativo é, *atualmente*, relevante. (...) não se podendo constituir uma CPI para apurar se houve o fato, mas somente as causas, conseqüências e circunstâncias (quem, como, quando, quanto, onde etc.) desse fato. Através da CPI, pode-se apurar a autoria, o período em que ocorreu o fato, o meio utilizado, o local do fato etc. (...) A exigência constitucional de que a investigação fique adstrita à verificação de fato determinado caracteriza a atuação da comissão de inquérito e deixa patente não ter esta alcance universal ou ilimitado. Anota-se, por oportuno, que essa exigência é mundial, encontrando-se nos ordenamentos de diversos Estados, posto que resultante do respeito ao princípio da separação dos Poderes.”⁹⁷

JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA identifica que fato determinado significa “*fato certo*, fixado de antemão e que seja preciso quanto à sua existência.”, logo, segundo

⁹⁴ *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 37.

⁹⁵ *Estudos e pareceres de Direito Público*, p. 367.

⁹⁶ *Do inquérito parlamentar*, p. 35.

⁹⁷ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 189 e 190.

o autor, “Inconstitucional se mostra, pois, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, v.g., meros *indícios de corrupção no seio da administração federal*, sem precisar detalhes ou circunstâncias vitais para o esclarecimento desse ilícito penal”.⁹⁸ Arremata JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA afirmando que: “As Comissões Parlamentares de Inquérito não se prestam, pois, a apurar fatos genéricos, incertos, vagos, indeterminados ou indefinidos.”⁹⁹ e demonstrando, ainda, o quanto – nessa questão – distancia-se o inquérito parlamentar do inquérito policial, uma vez que este pode vir a ser instalado para apurar fatos ainda indeterminados, conquanto que aquele obedece rigorosamente os contornos fixados no requerimento que descreve um fato determinado.¹⁰⁰

ANDRÉ RAMOS TAVARES faz a seguinte advertência: “... acentua-se que não se admitem comissões formadas para a apuração de temas amplos, abstratos, como v.g., a ‘corrupção do Poder Executivo’, aquilo que Paulo Schier qualifica como ‘crises *in abstracto*’. Será preciso indicar o fato concreto que rende ensejo a convocação de uma C.P.I. Não se pode tolerar, pois, como anunciado amplamente pela mídia, uma ‘C.P.I. do Judiciário’ ou ‘da Corrupção’ porque, além de desestabilizar a separação harmônica dos poderes, extrapola da hipótese constitucionalmente afirmada para a atuação de uma C.P.I., demonstrando, na maioria dos casos, mero oportunismo político ou sensacionalismo.”¹⁰¹ Ao discorrer sobre o sentido da locução “fato determinado”, o autor chama a atenção para a necessidade de que o fato, além de determinado, deve ser demonstrado e, a esse propósito, ANDRÉ RAMOS TAVARES ainda arremata sustentando: “Há de exigir-se, como propõe o autor, a demonstração dos elementos temporais, subjetivos, territoriais, circunstanciais etc., dos fatos a serem investigados, na medida do que forem conhecidos, e em virtude daqueles elementos que sejam desconhecidos é que se justifica e deve ser justificada a C.P.I.”.¹⁰²

Para PLÍNIO SALGADO, “Fato determinado, exigência que constou de todos os textos constitucionais que consagraram o instituto, é, pois, o acontecimento concreto

⁹⁸ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 31.

⁹⁹ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 32.

¹⁰⁰ Cf. *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 33.

¹⁰¹ *Curso de Direito Constitucional*, p. 1038.

¹⁰² *Curso de Direito Constitucional*, p. 1039.

e individuado, relevante e de interesse para a comunidade nacional. Evidentemente, deve tratar-se de fato irregular, ou seja, em conflito com a ordem constitucional, legal e moral do País, para ensejar a ação investigatória. Com lucidez, leciona *Geraldo Ataliba* que a ‘palavra inquérito, a que se refere o próprio texto da Constituição, já indica que este fato é irregular, ou presumivelmente irregular.’”¹⁰³ Por fim, sustenta também que um mesmo processo de investigação pode ter vários fatos a ser apurados desde que determinados, em conexão com o fato principal, pois “Se os fatos se relacionam estreitamente, não há razão plausível para se instalar inquéritos independentes, recomendando o bom senso jurídico sua investigação pela mesma CPI, em atenção, especificamente, à conveniência de unidade procedimental na execução dos trabalhos.”¹⁰⁴ Na mesma toada, PONTES DE MIRANDA afirma que “a investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em conseqüência, sobre *fatos determinados* que se encadeiem, ou se seriem.”¹⁰⁵

De fato, não há a necessidade de que a investigação se dê a partir de um único fato determinado a que se refere o requerimento que lhe deu origem. Tanto ALEXANDRE DE MORAES¹⁰⁶ quanto ANDRÉ RAMOS TAVARES¹⁰⁷ entendem que a determinação do fato a ser apurado não impede que outros – não inicialmente relacionados no requerimento – possam ser objeto de investigação, desde que haja a devida conexão com o fato inicial.¹⁰⁸ Aliás, é realmente esse o correto entendimento que se pode extrair do § 1º do artigo 5º da Lei Federal nº 1.579/1952 e

¹⁰³ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 58 e 59.

¹⁰⁴ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 62.

¹⁰⁵ *Comentários à constituição de 1967: com a emenda 1/1969*, t. III, p. 49.

¹⁰⁶ Cf. *Direito Constitucional*, p. 378.

¹⁰⁷ Cf. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1039.

¹⁰⁸ É nesse sentido, também, a manifestação do Supremo Tribunal Federal: “Cumpre esclarecer que, em casos similares ao presente *mandamus*, têm-se reconhecido, com apoio na jurisprudência desta Corte, que a comissão parlamentar de inquérito não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem a fatos ilícitos ou irregulares, desde que conexos a causa determinante da criação da CPMI. Nesse sentido, MS 25.721-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 19-12-2005; MS 25.717-MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16-12-2005; MS 25.725-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 12-12-2005; MS 25.716-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ* 16-12-05.” (MS 25.733, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática proferida pela Min. Ellen Gracie no exercício da Presidência, julgamento em 3-1-06, *DJ* de 1º-2-06). E ainda: “A comissão parlamentar de inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal.” (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, *DJ* de 31-10-96). No mesmo sentido: MS 25.677, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, julgamento em 6-3-06, *DJ* de 13-3-06. (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

do § 2º do artigo 150 do Regimento Interno do Senado Federal, ambos com exatamente a mesma seguinte redação: “Sendo diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais”. Deparando-se o investigador com fatos não previstos inicialmente, mas conexos com o fato investigado, poderá ser requerida a devida emenda ao requerimento¹⁰⁹ mediante o mesmo expediente que viabilizou a criação da comissão parlamentar de inquérito (assinatura de um terço dos parlamentares ou a aprovação do plenário do respectivo Poder Legislativo).

É oportuno, então, trazer à baila a definição de “fato determinado” conferida pelo único diploma legal, dentre os ora considerados, que se dispôs a fazê-lo: o Regimento Interno da Câmara dos Deputados que, no seu Artigo 35, § 1º, afirma: “Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.”.

É de se notar que o dispositivo não contribui decididamente para elucidar o significado da locução “fato determinado”, uma vez que transfere a indeterminação para a expressão “acontecimento de relevante interesse”, que também está sujeita à grande variação de opinião, pois aquilo que é tido por de relevante interesse para uns não o é para outros, sem que se possa identificar um núcleo dotado de maior objetividade; no máximo, seria possível afastar os casos de *interesse notoriamente irrelevante*, todavia restando ainda um leque significativo de acontecimentos que poderiam ser classificados como “relevantes”. É forçoso reconhecer que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados faz a tentativa de oferecer parâmetros um pouco mais precisos, delimitando que esse “relevante interesse” deva dizer respeito à “vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País”, mas ainda assim a definição segue carregada de subjetivismos: uma vez que qualquer fato que tenha adquirido algum nível de repercussão pode vir a ser classificado entre as hipóteses mencionadas, ou seja, seria muito provável que tal

¹⁰⁹ “É claro que fatos conexos aos inicialmente apurados podem, também eles, passar a constituir alvo de investigação da Comissão Parlamentar em causa. Contudo, para que isso aconteça, torna-se necessária a aprovação de aditamento.” (HC 86.431-MC, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 8-8-05, DJ de 19-8-05).
(<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

fato fosse tomado como de “relevante interesse para a vida pública” e para “a ordem constitucional, legal, econômica e social do País”.

A tarefa é ainda dificultada pela imprecisão dos vocábulos contidos na locução. Etimologicamente, *fato* é palavra de origem latina (*factu*) e, no seu sentido comum, constitui-se de um acontecimento, um feito ou um fenômeno, algo que ocorre ou ocorreu no plano da vida. Na perspectiva jurídica, fato pode ser considerado como todo aquele que – interessando ao mundo do direito – passa a ser por ele regulado e, uma vez ocorrendo no mundo fenomênico, converte-se em fato jurídico (ou jurígeno). Do ponto de vista morfológico, o termo “determinado” cumpre uma função qualificadora e restritiva do termo “fato”; do ponto de vista semântico, a expressão leva o intérprete à conclusão de que se refere a algum acontecimento (ainda que se trate de um conjunto de atos praticados), e que seja esse acontecimento passível de razoável grau de determinação, ou seja, que se lhe possa estabelecer previamente algum princípio e fim, ou um núcleo de relevo, sem o que ter-se-ia um conjunto de acontecimentos por demais diluído de forma a prejudicar a objetividade de qualquer investigação, além de colocar sob risco a preservação de direitos fundamentais. Assim, ao se referir a fato determinado – enquanto expressão constitucionalmente consagrada – deve-se considerar que se reporta a acontecimento juridicamente relevante e passível de definição, delimitação, fixação. Ocorre que o primeiro termo, *fato*, carrega a característica intrínseca de generalidade, ao passo que o segundo, *determinado*, por seu turno, envereda pela tendência contrária, qual seja, da precisão. Esse conflito certamente prejudica a compreensão da locução, levando o intérprete a dúvidas quase intransponíveis na sua tentativa de conferir conteúdo à expressão cunhada pela Constituição.

De fato, uma interpretação muito larga da expressão “fato determinado”, resultaria em uma permissividade em favor da instauração sem critérios de procedimentos investigatórios pelas inúmeras casas legislativas que dificilmente deixaria de especular com a ofensa a direitos fundamentais. A ausência de freios proporcionada por uma interpretação dessa natureza potencialmente implicaria em abalos ao Estado Democrático de Direito, no qual devem prevalecer as liberdades públicas e, portanto, a presunção da inocência. Assim, a inteligência da expressão “fato determinado” deve harmonizar-se com o sistema de direitos e garantias

fundamentais, também constitucionalmente instituído, implicando na admissão de que deve prevalecer a máxima de que as pessoas e as suas atividades devam ser objeto de investigação sempre em caráter excepcional e não como regra.

Por outro lado, é necessário ter-se em conta que as comissões parlamentares de inquérito são instauradas e têm o seu desenvolvimento em ambiente tipicamente político, razão pela qual a interpretação rigorosamente jurídica da exigência da identificação de “fato determinado” freqüentemente cede passagem às conveniências do jogo político-partidário característico dos parlamentos, a exemplo, aliás, do controle de constitucionalidade promovido pelas comissões de constituição e justiça no seio do processo legislativo. Tal fenômeno, diga-se de passagem, não é necessariamente negativo; ao contrário disso, deve ser visto enquanto reflexo do pleno funcionamento do sistema democrático. Evidentemente que os eventuais abusos na identificação de “fato determinado” que venham a colocar em risco os princípios constitucionais e os direitos fundamentais estarão sujeitos à apreciação e controle pelo Poder Judiciário.¹¹⁰

2.3 A indicação de prazo certo de duração das investigações

O terceiro requisito diz respeito a “prazo certo” de duração dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito. Não será dado prosseguimento ao requerimento que não estabeleça a quantidade de dias que o trabalho consumirá. Na lição de PLÍNIO SALGADO, “O prazo é o que se supõe necessário para se concluir o inquérito requerido, sendo, então, aquele que for indicado no requerimento, ou expresso na resolução de criação da CPI, quando se tratar de deliberação plenária.”¹¹¹

¹¹⁰ Registre-se a seguinte admoestação: “Escusaria advertir que, se se perde CPI na investigação de fatos outros que não o determinado como seu objeto formal, configuram-se-lhe desvio e esvaziamento de finalidade, os quais inutilizam o trabalho desenvolvido, afrontando a destinação constitucional, que é a de servir de instrumento poderoso do Parlamento no exercício da alta função política de fiscalização. Nenhum parlamentar pode, sem descumprimento de dever de ofício, consentir no desvirtuamento do propósito que haja norteado a criação de CPI e na conseqüente ineficácia de suas atividades.” (MS 25.885-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 16-3-06, DJ de 24-3-06). (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

¹¹¹ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 71.

Até a Constituição de 1967, o prazo máximo de duração das comissões parlamentares de inquérito não era matéria constitucional, figurando apenas no texto da Lei Federal nº 1.579/1952 e em disposições regimentais das Casas Legislativas. A sua adoção por aquela Carta Magna – e a sua manutenção pela Emenda nº 1, de 1969 – foi motivada pelo contexto político no qual vigia período de exceção cuja característica, dentre outras, era a subtração de competências e representatividade do Poder Legislativo. Todavia, considerando a importante contribuição que dessa regra em termos de proteção aos direitos fundamentais, constituindo-se em direito público subjetivo dos investigados, o Poder Constituinte adotou a determinação de que as comissões parlamentares de inquérito somente possam ser instituídas com previsão de prazo certo de funcionamento.¹¹²

É providência necessária porque as investigações não podem se perpetuar indefinidamente no tempo; o conjunto de atos praticados em um ambiente como o verificado nas comissões parlamentares de inquérito insere-se dentre aqueles que estão no limite daquilo que seja aceitável em termos de respeito aos direitos fundamentais, ou ainda, nas palavras do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, “A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerente à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais”.¹¹³ Medidas típicas como o interrogatório de suspeitos, a quebra de sigilos fiscal, telefônico e bancário, além da mera ameaça que a própria criação da comissão parlamentar de inquérito suscita criam condições propícias para que os excessos floresçam e, uma vez não combatidos, tornem-se rotineiros.

Cumprе ressaltar que, por natureza, as comissões parlamentares de inquérito caracterizam-se pela temporariedade, uma vez que se destinam à apuração de fato determinado, ou seja, sendo o objetivo a apuração de um fato preciso, individualizado, uma vez esclarecidas as suas circunstâncias, a missão estaria esgotada. Não por outra razão que comissões parlamentares de inquérito são

¹¹² Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 186 e 187.

¹¹³ HC 71.261, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-94, *DJ* de 24-6-94. No mesmo sentido: HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 6-4-94, *DJ* de 23-3-01 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

tradicionalmente classificadas dentre as comissões temporárias, não sendo lícito que se prolonguem no tempo, ou ainda, na sentença de ANDRÉ RAMOS TAVARES: “... também não se admite que a C.P.I. transforme sua provisoriedade em perenidade.”¹¹⁴

Atualmente, as atividades das comissões parlamentares de inquérito têm ocupado um significativo espaço na agenda política dos veículos de mídia: os noticiários televisivos das emissoras de sinal aberto apresentam freqüentemente um extrato dos depoimentos prestados no dia, além das principais decisões internas, isto quando não transmitem praticamente na íntegra as reuniões mais polêmicas; as emissoras públicas dos principais parlamentos do País encontram-se disponíveis para todos aqueles que dispõem do serviço de transmissão televisiva paga, transmitindo ao vivo boa parte das reuniões; emissoras de rádio, identicamente, têm feito acompanhamento diário das comissões parlamentares de inquérito, destinando espaço para transmissões diretas dos plenários das comissões; na rede mundial de computadores vários provedores fazem monitoramento das reuniões, isso sem falar no fenômeno dos *blogs* especializados que não apenas relatam os acontecimentos, como também já produzem algum nível de análise simultânea; mesmo a imprensa escrita, menos flexível, por natureza, na cobertura desses eventos, compensam essa defasagem com destinação de maiores espaços e análise pormenorizada.

Tamanho arsenal de veículos de comunicação tende a potencializar as atividades das comissões parlamentares. Evidentemente que esse fenômeno possui aspectos muito positivos: aumento da consciência de cidadania, maturidade social baseada no aumento da confiança nas instituições, crescimento do prestígio dos parlamentos, efeito inibidor de práticas ilícitas etc. Mas também pode potencialmente produzir efeitos maléficos de graves conseqüências: tendência da transformação das investigações em espetáculo, exposição da vida íntima, da privacidade das pessoas, humilhações públicas, autoritarismos etc. Lamentavelmente – e tem sido voz corrente entre os diversos autores que discorrem sobre o tema – as comissões parlamentares de inquérito têm se notabilizado pelo abuso de suas prerrogativas, com o agravante de que tais abusos são praticados, transmitidos e reproduzidos

¹¹⁴ *Curso de Direito Constitucional*, p. 1039.

sem qualquer limite imposto pelo respeito aos direitos fundamentais. Nesse aspecto, basta o mero acompanhamento das comissões parlamentares de inquérito que se encontrarem eventualmente em curso para se comprovar esse temor.

É deveras importante recuperar o conceito fundamental de que, na vigência do Estado Democrático de Direito, deve prevalecer a máxima da liberdade humana, ou seja, a sociedade deve ser construída sobre os alicerces não do terror persecutório estatal, mas da liberdade de viver em paz desde que cada pessoa se abstenha de se fazer aquilo que a lei proíbe. É desejoso que no Estado Democrático de Direito a instalação de processo investigativo – de natureza parlamentar ou policial – consista em atuação excepcional do Poder Público em face do indivíduo e, mesmo nesse caso, venha a ser atividade exercida para alcance do interesse público e desenvolvida dentro dos rigorosos limites dos marcos estabelecidos pelos direitos e garantias fundamentais e demais limitações dadas pela Constituição.

Assim sendo, a instauração de investigações infundáveis por comissões parlamentares de inquérito poderia se transformar em instrumento de constrangimento social, de abuso de poder e de desvio de finalidade na utilização do instituto, gerando um ambiente de inseguranças de toda sorte. Esse é o entendimento de JOSÉ DE NILO CASTRO ao afirmar que “O indiciado, o sindicato, deve saber de antemão que num determinado espaço de tempo os trabalhos de investigação e de apuração deverão estar terminados, para que não fique eternamente exposto às pressões e às chantagens de cunho político e até mesmo de caráter pessoal.”¹¹⁵ Segundo HÉLIO APOLIANO CARDOSO, “Quando da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, há de ser estabelecido um prazo para conhecimento geral, para conhecimento público, não se podendo caminhar para a indeterminação, muito embora mitigada por um termo final, que não possa ser ultrapassado. O preceito constitucional visa a emprestar segurança aos cidadãos, evitando que estes, em geral, fiquem de forma quase que indeterminadamente sob suspeita, ou envolvidos numa Comissão Parlamentar de Inquérito que, de início, não

¹¹⁵ *A CPI municipal*, p. 55.

tenha a delimitação para funcionamento no tempo. Por isso é bom que fique consignado que toda CPI tem prazo de duração fixado.”¹¹⁶

Em razão disso, o legislador constituinte agiu com a devida prudência optando por estabelecer mais uma espécie de limite à competência de investigar atribuída ao Poder Legislativo; assim o fazendo, garantiu a eficiência de valioso instrumento institucional, mas procurou, ao mesmo tempo, impedir que ele se desvirtuasse da sua finalidade primeira.

Mas, por outro lado, é praxe que nas oitivas de testemunhas e envolvidos e as investigações e diligências promovidas não sejam ultimadas antes do termo final aposto no requerimento; nessas circunstâncias, o requerimento inicial normalmente já conta com um prazo extra de validade conferido pelo próprio regimento interno da respectiva Casa de Leis e, extrapolado este prazo extra, o presidente da comissão de inquérito – após lograr êxito em aprovar a prorrogação dos trabalhos internamente por maioria – apresentará requerimento à Mesa com o número mínimo de um terço dos membros para apreciação do plenário solicitando a prorrogação dos trabalhos.

Questão interessante que surge em decorrência dessa prática é se as eventuais prorrogações acabariam por descaracterizar a imposição constitucional limitadora de que as investigações tenham prazo certo para ser concluídas. A matéria também é tratada pelo o § 2º do artigo 5º da Lei Federal nº 1.579/1952, que assim diz:

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

Dois são os caminhos possíveis.

¹¹⁶ *Das CPI's: breve doutrina e jurisprudência*, pp. 18 e 19.

Em primeiro lugar, poder-se-ia admitir que o transcrito dispositivo legal encontra-se derogado por força da norma constitucional (§ 3º do artigo 58) que, embora não estabeleça qual seja o prazo, afirma que ele deverá ser “certo”, ou seja, previsível, seguro, indubitável, público, não se coadunando com sucessivas prorrogações, mas restrito àquilo fixado no requerimento que deu origem à respectiva comissão parlamentar de inquérito ou nas disposições regimentais da respectiva Casa Legislativa.

JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA concorda: “De fato, o art. 5º, § 2º, da Lei nº 1579/52 se acha divorciado do Texto Constitucional. O legislador constituinte, ao falar em *prazo certo* de duração, pretendeu limitar as investigações a um lapso temporal especificado, e não *até* a ocorrência de determinado fato, como, v.g., o término da sessão legislativa.”.¹¹⁷ Na lição de JOSÉ DE NILO CASTRO: “Na constituição da CPI, a fixação é mandamento constitucional. Além da fixação do prazo, há que se prever, caso necessário, no ato de sua criação, a possibilidade de prorrogação certa e exata, do mesmo prazo (...) não é admissível acumulação de prorrogações de prazo, como se tem operado por aí. E a prorrogação do prazo – uma só prorrogação, quando prevista no ato criador da CPI – tem que se plasmar antes do vencimento do prazo estipulado no ato criador da Comissão e – repete-se – desde que tenha havido a previsão dessa prorrogação. Do contrário, entende-se que a Comissão renunciara a essa prorrogação por concluir suficiente o prazo estipulado inicialmente.”.¹¹⁸

Nessa linha, convém invocar a manifestação do Ministro MARCO AURÉLIO MELLO, em julgamento no Supremo Tribunal Federal: “Não posso emprestar ao que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular de ‘prazo certo’. Não posso desprezar que o alcance do Texto Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a Comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado. Senhor Presidente, peço licença para concluir que, diante do teor do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, não houve a recepção da norma da Lei nº 1.579/52, posto que

¹¹⁷ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 38.

¹¹⁸ *A CPI municipal*, p. 55.

essa norma – repito – não alude a um prazo; não fixa, em si, um prazo, mas apenas, um limite para o funcionamento da Comissão”.¹¹⁹

Em segundo lugar, partindo-se da premissa de que o § 2º do artigo 5º da Lei Federal 1.579/1952 continua vigente (entendimento hoje predominante no seio do Supremo Tribunal Federal¹²⁰) haveria a possibilidade de que a comissão parlamentar de inquérito não se encerrasse exclusivamente no prazo inicialmente previsto no seu requerimento de origem; ter-se-ia, então, a possibilidade dos seguintes termos finais: a) *data prevista no próprio requerimento*: transcorrido o prazo anunciado no requerimento de instauração, sem que sobrevenha qualquer outro fato temporal, os trabalhos estariam automaticamente encerrados, salvo a existência, no Parlamento em questão, de prorrogação prevista e exercida na forma regimental; b) *prazo regimentalmente previsto*: embora o prazo fixado no requerimento e o previsto em regimento sejam frequentemente coincidentes, não se trata do mesmo fenômeno, isto porque no requerimento pode constar prazo inferior àquele previsto no regimento; c) *encerramento da sessão legislativa*¹²¹: ainda que não tenha ocorrido o esgotamento do prazo previsto no próprio requerimento, ou sua eventual fixação ou prorrogação regimental, os trabalhos estariam encerrados, salvo na hipótese de que o plenário viesse a se manifestar especificamente em torno dessa prorrogação; d) *vigência no curso da respectiva legislatura*¹²²: na hipótese de que viesse a ocorrer a prorrogação entre as sessões legislativas, e ainda assim os trabalhos não encontrassem termo com a aprovação do relatório, o advento do final da legislatura representaria inexoravelmente o final dos trabalhos, sem possibilidades de prorrogação.

¹¹⁹ HC nº 71.193-SP (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

¹²⁰ "Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC 71.193-SP, decidiu que a locução 'prazo certo', inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52." (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, *DJ* de 31-10-96) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

¹²¹ A sessão legislativa ordinária se caracteriza pelo transcurso de cada ano parlamentar (no caso das Casas do Congresso Nacional, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro) dentro da legislatura, não podendo ser interrompida sem a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e não podendo ser encerrada sem a votação da Lei Orçamentária Anual.

¹²² A legislatura corresponde ao período de quatro sessões legislativas sucessivas contadas a partir da posse dos parlamentares, na respectiva Casa Legislativa, eleitos no pleito imediatamente anterior.

Neste último caso, há autores que ressaltam a possibilidade de que a respectiva comissão parlamentar de inquérito pudesse continuar seus trabalhos mediante a propositura de novo requerimento no início da legislatura seguinte; é o caso de PLÍNIO SALGADO: “É interessante salientar que, ocorrendo situação concreta, na qual o prazo de inquérito, fixado na forma regimental, ultrapasse o final da legislatura em que foi instaurado, a comissão, cuja instituição se pressupõe no curso da última sessão legislativa, extinguir-se-á quando da ocorrência daquele fato, ou seja, o término do exercício do mandato parlamentar, por força da regra do artigo 5º, § 2º, *in fine*, da Lei n. 1.579/52. Nessa hipótese, entendemos que, na legislatura subsequente, pode-se dar continuidade à apuração do caso por meio de constituição de nova comissão, integrada pelos mesmos membros da anterior, é claro, se reeleitos para novo mandato, ou outros parlamentares, desde que, havendo esse interesse, se cumpram os requisitos constitucionais (...) A ratificação, em deliberação plenária, dos atos praticados pela comissão anterior é providência necessária para o seu aproveitamento e conseqüente validade.”¹²³

Todavia, tal entendimento encontra alguns obstáculos. Inicialmente, pode-se argumentar que somente do pondo *de vista material* se trataria da mesma comissão parlamentar de inquérito, uma vez que formalmente há duas comissões distintas, ainda que uma sucedendo a outra. Outro aspecto importante relaciona-se com o fato de que as legislaturas são marcadas pelas eleições que renovam ou não mandatos; grande é a probabilidade de que boa parte (por vezes a maioria) dos integrantes da antiga comissão não se encontre mais presente na legislatura seguinte (inclusive o presidente ou o relator), ou ainda, não tenham mais interesse em participar daquelas atividades investigativas, resultando na descaracterização dos trabalhos anteriormente promovidos. Por fim, do ponto de vista ético, em que pese de se tratar materialmente da mesma comissão parlamentar de inquérito, a instalação de outra, na legislatura seguinte, sugere que se trata, na essência, de uma maneira de se contornar a limitação constitucionalmente estabelecida; essa percepção pode, inclusive, fundamentar a própria decretação de inconstitucionalidade da iniciativa, uma vez que ela tenderia a ferir os direitos fundamentais garantidos pelo Estado

¹²³ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 77.

Democrático de Direito, tendo em vista que a Constituição não tolera a vigilância perene do Estado sobre os cidadãos e cidadãs como regra, mas exceção.

No que diz respeito às eventuais antinomias que possam surgir entre normas jurídicas oriundas dos regimentos internos das Casas Legislativas e a Lei Federal nº 1.579/1952, dispondo distintamente a respeito do prazo de funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, devem ser solucionadas com a prevalência desta última no que tange ao prazo fatal, conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal¹²⁴, isto porque se trata, como visto, de uma garantia constitucional contra a disposição arbitrária do Estado, sendo necessária uma regra uniforme para a observância de todo e qualquer parlamento, seja no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Dessa forma, observado o limite máximo intransponível de duração estabelecido pela Lei, ou seja, a própria legislatura em curso, é lícito aos regimentos internos dos parlamentos disporem autonomamente sobre o prazo de duração e eventuais prorrogações.

2.4 A proporcionalidade na representação partidária

Diante do aumento da complexidade de suas atividades, viu-se o Parlamento na necessidade de descentralizar os seus trabalhos, uma vez que seus membros, reunidos em plenário, seriam incapazes de tratar de todas as matérias que lhes fossem submetidas. Daí a alternativa de remetê-las a um grupo reduzido de parlamentares que pudesse, representando o todo, elaborar uma análise prévia dessas matérias, possibilitando economia de tempo e energia.

¹²⁴ "A duração do inquérito parlamentar — com o poder coercitivo sobre particulares, inerente à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas — é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso — desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso —, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional." (HC 71.261, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-94, DJ de 24-6-94). No mesmo sentido: HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 6-4-94, DJ de 23-3-01 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006)

Seria razoável, então, que tais comissões, recebendo cada vez mais atribuições e passando a cumprir um papel estratégico no jogo parlamentar e no processo legislativo, refletissem a composição e, portanto, o jogo de forças político-partidárias presentes na totalidade da Casa parlamentar, a fim de se evitar possíveis distorções.

Assim, a regra da proporcionalidade partidária objetiva que as comissões representem um extrato do conjunto dos parlamentares da respectiva câmara legislativa e, portanto, ainda que remotamente – um extrato da própria vontade popular. O princípio da proporcionalidade partidária caminha lado a lado com o princípio da colegialidade nas decisões, ou seja, nos órgãos compostos proporcionalmente as decisões são tomadas por maioria.¹²⁵ Ambos princípios são decorrentes do próprio pluralismo político proporcionado pelo princípio democrático, pois permite que se reproduza e se manifeste em menor escala a vontade política majoritária presente no seio da sociedade.

Nasce na própria Constituição Federal, no § 1º do artigo 58, a exigência de que a Mesa Diretora e as comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional expressem uma composição de representação proporcional àquela existente entre partidos ou blocos no conjunto de cada Casa Legislativa. Assim dispõem o artigo 58 e o seu § 1º:

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

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

(...).”

¹²⁵ Ovídio Rocha Barros Sandoval, a esse propósito, lembra que “As Comissões Parlamentares de Inquérito, como parcelas da Casa Legislativa, são órgãos submetidos aos princípios da proporcionalidade partidária, em sua instalação, e ao da *colegialidade* em suas *deliberações*.” (*CPI ao pé da letra*, p. 49).

Não se trata de uma inovação introduzida pela nova Constituição Federal de 1988, mas é regra que já se encontra estampada nos textos constitucionais brasileiros desde a Carta Magna de 1934, a qual, no seu artigo 26 estabelecia que “Somente à Câmara dos Deputados incumbe eleger a sua Mesa, regular a sua própria polícia, organizar a sua Secretaria com observância do art. 39, nº 6, e o seu Regimento Interno, no qual se assegurará, quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas.”¹²⁶

O comando afixado no § 1º do artigo 58 é destinado genericamente às comissões parlamentares, não fazendo distinção entre comissões permanentes ou temporárias. De fato, o artigo 58 é seção dedicada exclusivamente às comissões, dentro do capítulo que trata do Poder Legislativo. Logo, a proporcionalidade ali cunhada aplica-se obviamente às comissões parlamentares de inquérito, espécies que são do gênero comissões. Dada a sua abrangência e importância, a proporcionalidade dos órgãos colegiados dos parlamentos (a regra é extensiva às mesas diretoras) eleva-se como verdadeiro princípio constitucional de direito parlamentar. É isso que diz CELSO BASTOS: “A proporcionalidade alça-se a um autêntico princípio na composição dos órgãos parlamentares. É que sendo estes representativos do povo, segundo os diversos matizes e interesses que o compõem, não podem deixar de refletir nos órgãos resultantes de blocos parlamentares essas mesmas segmentações existentes no seio de cada uma de suas Casas”.¹²⁷

Ao se estabelecer o princípio, chama a atenção, no § 1º do artigo 58 da Carta Magna, a afirmação de que na proporcionalidade é assegurada a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares; todavia, a sentença é intercalada pelo aposto “tanto quanto possível”. Resta então procurar compreender qual o sentido dessa expressão.

¹²⁶ Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição brasileira*, p. 210. O autor comentando ainda aquele dispositivo da Carta de 1967, não deixa de registrar que “*Comissão* aqui significa todo *órgão colegial*, ordinário ou extraordinário, criado no Legislativo, qualquer que seja o seu objetivo. A regra da proporcionalidade, portanto, se aplica às comissões de inquérito e às especiais (...)”.

¹²⁷ *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, p.260.

Invoca-se aqui a já clássica lição de JOSAPHAT MARINHO: “O texto constitucional apenas permite variação ou flexibilidade na medida da proporcionalidade, que será observada ‘tanto quanto possível’. A dimensão da proporcionalidade, portanto, é que poderá ser graduada, tendo em vista o número de partidos e representação de cada qual deles. Mas a cláusula ‘tanto quanto possível’, se permite cálculo relativo ou aproximado, não autoriza exclusão. Excluir é eliminar, e a norma fundamental admite somente variar de número, o que se entende em face da multiplicidade de representação partidária. Não se pode transfigurar o que indica oscilação, ou seja, variação de grandeza, em supressão, que significa abolir ou cassar.”.¹²⁸ Assim, de acordo com o pensamento do autor, *todas* as comissões deverão assegurar a participação proporcional de *todas* as agremiações partidárias com assento no respectivo parlamento.

Mas não é essa uma posição que inteiramente encontre respaldo em outros doutrinadores. PLÍNIO SALGADO, por exemplo, faz reparos, inclusive à posição de JOSAPHAT MARINHO, advertindo que “A garantia constitucional é da *proporcionalidade*, ‘tanto quanto possível’, e não da *representatividade*, ou seja, da constituição de todos os partidos, como já aduziram alguns doutrinadores, entre os quais *Pontes de Miranda*, quando afirma que ‘a composição de comissões de inquérito que, pelo número de componentes, exclua a participação dos membros dos partidos nacionais, é contrária à Constituição de 1967, a despeito do *tanto quanto possível* do art. 30, parágrafo único’ e *Josaphat Marinho*, ao se referir que a Constituição ‘assegura aos partidos representação proporcional em cada comissão’ enfatiza que ‘o texto constitucional apenas permite variação ou flexibilidade na medida da proporcionalidade, que será observada *tanto quanto possível*’, restrição que, ‘se permite *cálculo relativo ou aproximado*, não autoriza *exclusão*’”.¹²⁹

Nessa linha é o entendimento de NELSON DE SOUZA SAMPAIO: “Não se justifica que se entendam de modo diverso idênticas palavras da mesma terminologia. Assim como, pela representação proporcional, só figuram nas Câmaras os partidos que obtiveram, uma ou mais vezes, o quociente eleitoral, de igual modo a representação das bancadas nas comissões dependerá do cálculo da proporcionalidade. Do

¹²⁸ *Comissão parlamentar de inquérito: indicação de integrantes*, p. 156.

¹²⁹ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 64.

contrário, *tôdas* as comissões legislativas deveriam ser compostas de, pelo menos, tantos membros quanto fôsem os partidos representados na respectiva Câmara. De acôrdo com êsse raciocínio, seriam inconstitucionais todos os regimentos internos dos legislativos brasileiros, pois nenhum obedece a êsse princípio. No entanto, jamais se argüiu tal inconstitucionalidade em relação às comissões permanentes. O inverso é que seria inconstitucional, uma vez que equivaleria a dar fôrça *desproporcional* às pequenas bancadas, ainda quando formadas de um só representante. Por êsse caminho se chegaria ao resultado paradoxal de inverter o preceito constitucional, consagrando-se a regra da *desproporcionalidade*.”¹³⁰

Assim, deve-se compreender que as comissões parlamentares – nestas incluídas as comissões parlamentares de inquérito – serão compostas, portanto, considerando-se a aplicação da regra da proporcionalidade, ou seja, as bancadas partidárias mais numerosas deverão preencher número proporcionalmente equivalente de vagas nas comissões. Isso não deve significar, todavia, que estaria assegurada a presença nas comissões de todas as agremiações políticas com assento na respectiva casa legislativa, tendo em vista a ressalva da cláusula “tanto quanto possível”. Isso não significa, por outro lado, que as bancadas menores não devam ser contempladas, do contrário não se estaria dando cumprimento ao mandamento constitucional; tais bancadas devem ser contempladas sempre que que possível. No caso da Câmara dos Deputados, os partidos políticos com menor coeficiente deverão revezar-se na ocupação das vagas remanescentes, na forma do § 2º do artigo 33: “Na constituição das Comissões Temporárias observar-se-á o rodízio entre as bancadas não contempladas, de tal forma que todos os Partidos ou Blocos Parlamentares possam fazer-se representar.”

Vale relembrar que a proporcionalidade é regra aplicável às comissões parlamentares de inquérito operantes em todos os âmbitos da Federação. Esse entendimento é resultante da combinação do princípio da proporcionalidade com o princípio da simetria com o centro veiculado pelos artigos 25, 29 e 32 da Constituição Federal. Ademais, não se deve esquecer que os partidos políticos no Brasil são obrigatoriamente nacionais (inciso I do artigo 17 da Constituição Federal),

¹³⁰ *Do inquérito parlamentar*, p. 49.

embora contando com organização regional ou local. Logo, todas as câmaras legislativas encontram-se obrigadas a adotar a regra na composição de suas mesas diretoras e suas comissões – permanentes ou temporárias –, inclusive as de inquérito. A esse propósito, convém registrar a manifestação de JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES: “A exigência de observância ao princípio da participação partidária é consequência do pluralismo político e do caráter nacional dos partidos políticos, razão por que é aplicável nas demais unidades da Federação, ainda que omissa a constituição estadual ou lei orgânica respectiva, mesmo porque, na edição destas, devem ser observados pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, os princípios estabelecidos na Constituição Federal (arts. 25, 29 e 32).”¹³¹

Outro aspecto de registro assaz pertinente é que o princípio da proporcionalidade não deve ser observado exclusivamente no ato de composição da comissão parlamentar de inquérito. Sua composição partidariamente proporcional deve permanecer na constância dos trabalhos, até a conclusão final. A advertência é patrocinada por JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES: “O respeito ao princípio constitucional referido é de suma importância, máxime se observarmos que a deliberação de algumas matérias discutidas nas comissões – inclusive nas de inquérito – é terminativa, exigindo-se observância não somente no momento da criação, mas também, no curso do inquérito, quando ocorrem substituições de membros. (...) o desrespeito ao princípio da proporcionalidade partidária na composição de comissão de inquérito impõe sua invalidação, quer no âmbito do próprio Legislativo, valendo-se do poder de autotutela, quer através do Poder Judiciário.”¹³²

2.5 A correlação entre o fato determinado apontado no requerimento e o rol de competências constitucionalmente titularizado pelo respectivo Poder Legislativo

Além desses requisitos, expressamente exigidos pela Constituição, não se pode olvidar de outro, todavia implicitamente exigido: a necessidade de que exista

¹³¹ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 319.

¹³² *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 319.

correlação entre o fato determinado apontado no requerimento e a competência conferida ao respectivo parlamento para apreciar a matéria.

Realmente, tendo em vista que não há no ordenamento jurídico brasileiro investigações difusas; não se admite que comissão parlamentar de inquérito promova investigação sobre fato relacionado com matéria que se encontre fora do raio de competência de apreciação pelo respectivo Poder Legislativo, pois este também não possui poderes gerais de investigação.¹³³ O fato determinado que se pretende investigar (pertencente que é ao mundo do *ser*) pode eventualmente não se encontrar plenamente previsto em alguma hipótese de *fatispecie* normativa já existente (mundo do *dever-ser*), mas certamente deverá estar relacionado com matérias que constitucionalmente submetem-se à apreciação daquele parlamento para que este possa, inclusive, vir a alterar a legislação vigente ou introduzir inédita normatização do assunto.

A correlação entre o fato determinado apontado no requerimento e o rol de competências constitucionalmente titularizado pelo respectivo Poder Legislativo, requisito a ser observado quando da proposição da comissão parlamentar de inquérito, é uma decorrência natural dos princípios da separação dos Poderes e do princípio federativo. Ambos os princípios fundamentais são balizadores para a fixação da competência daquele Parlamento no qual se pretende que ocorra a gênese da comissão parlamentar de inquérito.

Para tanto, é preciso que, em primeiro lugar, deva-se observar se a matéria a qual se relaciona o fato determinado é de competência da União, dos Estados-membros, dos municípios ou do Distrito Federal. O princípio federativo garante aos integrantes do pacto federativo o reconhecimento da existência da mesma dignidade hierárquica entre eles. Mas a multiplicidade de fontes produtoras de normas jurídicas impõe, todavia, que tenham campos de atuação distintos, sendo defeso que qualquer um deles se arvore sobre as competências alheias. Qualquer tentativa de dispor de assunto pertencente a outro ente federativo configura invasão de competência e ofensa ao princípio federativo.

¹³³ Cf. Saulo Ramos, Parecer CGR SR-55, de 28 de março de 1988 (<http://www.agu.gov.br>, em pareceres. Acesso em 21 jun 2006).

Uma vez identificado a qual o ente federativo é apto para tratar do fato, deve-se confirmar se o ocorrido se relaciona com matéria sujeita à apreciação do Poder Legislativo daquela Unidade Federativa, ou seja, se o fato determinado está ligado a matéria que pode ser objeto de projeto de emenda constitucional (ou à lei orgânica), ou projeto de lei complementar, ou projeto de lei ordinária, ou projeto de decreto legislativo, ou projeto de resolução, ou, ainda, sujeita à fiscalização e investigação daquele parlamento, sem ferir a independência entre os Poderes.¹³⁴

A chave para a identificação das matérias passíveis de fiscalização pelas comissões parlamentares de inquérito encontra-se na distribuição de competências promovida pela Constituição Federal. É também esse o entendimento de ALEXANDRE ISSA KAMURA: “A nosso ver, as respostas à estas questões encontram-se no sistema de repartição de competências consagrado pela Constituição da República, o qual tem seu pilar no princípio da predominância de interesses. (...) A repartição constitucional de competências é um dos elementos que caracterizam a noção de Estado federal. Houve ampla distribuição de competências administrativas e legislativas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Podem ser criadas comissões de inquérito respeitando-se as competências legislativas e administrativas que a Constituição conferiu à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.”¹³⁵

Pode-se concluir, portanto, que as comissões parlamentares de inquérito não gozam de autonomia para investigar; não podem elas agir conforme o próprio alvedrio. Ao contrário, sujeitam-se elas às limitações diversas, notadamente àquelas que são próprias do parlamento ao qual se encontram sediadas. Essa máxima está contida na seguinte lição proferida por CARLOS MAXIMILIANO: “Além do objetivo de

¹³⁴ “O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

¹³⁵ *CPI: teoria e prática*, p. 47.

controle, pode a criação das Comissões visar à colheita e material para algum projeto de lei ou resolução. Entretanto, como o Parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso: não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciais, nem a matérias cujo estudo e solução incumbem aos poderes regionais ou municipais.”.¹³⁶ E, expressando o mesmo pensamento, PAULO RICARDO SCHIER – com apoio em Moacyr Lobo da Costa – afirma que “(...) as CPIs possuem, como limite básico, o próprio arranjo constitucional de suas atribuições. Não se pode, por certo, aceitar que uma comissão do legislativo, que expressa uma parte sua, possua mais poderes que o Parlamento todo.”.¹³⁷ Essa existência necessária de nexos entre o fato determinado e a competência constitucional da Casa parlamentar que irá promover a investigação é posição uniforme tanto na doutrina¹³⁸ quanto na jurisprudência.¹³⁹

¹³⁶ *Comentários à Constituição brasileira*, v. II, p. 80.

¹³⁷ “A Comissão Parlamentar de Inquérito e o âmbito de limitação competencial de sua atuação”. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, p.108

¹³⁸ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 36; José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 335 e ss.; Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 80; José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 28; Alexandre Issa Kimura, *CPI: teoria e prática*, p. 44 e ss.; José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, p. 29; dentre outros.

¹³⁹ “As câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também, e com ele as suas comissões. (...) O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições (...)” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, *DJ* de 14-4-94) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

Desse modo, as duas Casas do Congresso Nacional, por exemplo, encontram-se impedidas de promover investigações sobre matéria de competência uma da outra. A esse respeito, na legislação infraconstitucional, o Regimento Interno do Senado Federal expressamente traz a proibição, nos seguintes termos:

“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.”

Ainda nesse contexto, PAULO RICARDO SCHIER chama a atenção para a impossibilidade de se constituir comissão parlamentar de inquérito sobre matéria que já esteja sendo investigada por outro órgão do mesmo parlamento, sob diverso fundamento.¹⁴⁰ Exemplifica o autor “Assim, por exemplo, não poderá se constituir uma comissão parlamentar de inquérito para investigar a eventual prática de crime de responsabilidade e já estiver constituída uma outra comissão (comissão especial processante) para processar e julgar o mesmo fato. Contudo, neste caso específico, a mesma limitação não existirá se a constituição da CPI se der antes da comissão processante, como espécie de preparação dos atos desta última.”¹⁴¹

Registre-se aqui a divergência. É importante notar que os diferentes órgãos colegiados internos de cada Poder Legislativo (mesas diretoras, comissões permanentes ou temporárias) possuem também diferentes competências e poderes estabelecidos tanto pela Constituição quanto pelo respectivo regimento interno. Por força disso, não é raro que determinado fato seja inicialmente trazido ao conhecimento do Poder Legislativo por intermédio de parlamentar membro de comissão permanente, a qual, exercendo suas prerrogativas (§ 2º do artigo 58 da Lei Fundamental), toma providências como promover diligências, ouvir autoridades e realizar audiência pública. Nada impede, todavia, que, no curso dessas atividades desenvolvidas por comissão permanente, qualquer parlamentar recolha assinaturas

¹⁴⁰ Cf. “A Comissão Parlamentar de Inquérito e o âmbito de limitação competencial de sua atuação”. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, pp. 109 e 108

¹⁴¹ “A Comissão Parlamentar de Inquérito e o âmbito de limitação competencial de sua atuação”. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, pp. 109 e 108.

e logre instalar comissão parlamentar de inquérito para investigar o mesmo fato; nesse caso, embora desnecessário a atuação da comissão permanente – uma vez que a comissão parlamentar de inquérito reúne mais poderes para fiscalizar – não há impedimentos para que a comissão permanente prossiga no exercício de suas atribuições. Afastada a hipótese de desvio de finalidade do instituto e abuso de poder, o exercício do poder de fiscalização é regra geral e de iniciativa desejável pelo Parlamento.

Em síntese, não é desejável que no seio da mesma Casa Legislativa haja sobreposição de investigações; todavia, não se trata de procedimento irregular, podendo, inclusive, ser necessário em função das limitações de uns ou prerrogativas de outros órgãos internos para se chegar a um bom termo, conforme o caso.

3. Requisitos regimentais no âmbito federal

3.1 O Número limite de comissões parlamentares de inquérito em funcionamento simultâneo

É ainda bastante comum a indicação em regimentos internos das casas parlamentares da limitação do número de comissões parlamentares de inquérito funcionando simultaneamente. Nesse caso, não se trata de um requisito relativo às condições de propositura e tramitação do requerimento, mas relaciona-se a possibilidade ou impossibilidade de a comissão parlamentar de inquérito vir a ser instalada, uma vez preenchidos os demais requisitos.

No plano federal, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados é o único veículo no qual figura norma jurídica que disciplina o número máximo de funcionamento simultâneo de comissões parlamentares de inquérito.¹⁴² O comando encontra-se presente no § 4º do artigo 35, nos seguintes termos:

¹⁴² Comando semelhante encontra-se presente na XI Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. O § 3º do artigo 34 define: “Não poderão funcionar concomitantemente mais de 5 Comissões Parlamentares de Inquérito, salvo deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembléia.”. Parece evidente o caráter restritivo do dispositivo; além da restrição geral estabelecida pelo número limite (cinco), torna ainda mais

“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.

.....

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

Um dos argumentos possíveis que se poderia cogitar para justificar essa restrição é o exagerado número de requerimentos propostos. No aspecto coletivo, o conflito permanente entre as forças políticas que caracteriza o ambiente parlamentar dá ensejo à utilização de todos os expedientes que se encontrarem à disposição dos parlamentares para provocar o desgaste nos grupos políticos adversários. Do ponto de vista individual, a apresentação de requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito pode conferir algum grau de notoriedade ao parlamentar que teve a iniciativa, ainda que o requerimento não encontre terreno fértil para prosperar, isto porque a atrofia da capacidade legislativa do parlamento tem resultado em uma menor exposição e prestígio à atividade de representação parlamentar.

Outro aspecto que poderia ter motivado a limitação do funcionamento simultâneo de comissões parlamentares de inquérito estaria baseado em razões operacionais internas do parlamento. A instalação de comissão parlamentar de inquérito reclama o empenho de grandes esforços do Poder Legislativo, destinando servidores, equipamentos, espaços físicos etc.; durando meses, uma investigação parlamentar requer o suporte de um significativo conjunto de técnicos do Parlamento e, por vezes, de outros órgãos do Estado, como o Tribunal de Contas. Ademais, há o prejuízo indireto causado pelo desvio desses recursos de outras atividades de rotina do Parlamento e outros órgãos durante tanto tempo. Realmente, o

difícil a exceção à essa regra, ao estabelecer que ela somente poderia ser patrocinada mediante a aprovação do plenário, mas não pela maioria simples – como é a regra geral de aprovação das matérias –, mas pela maioria absoluta dos integrantes daquele Poder Legislativo.

funcionamento simultâneo de várias comissões parlamentares de inquérito certamente eleva à potência essas dificuldades.

Do ponto de vista estritamente normativo, a limitação do número de comissões parlamentares de inquérito em funcionamento simultâneo, vigente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e em outros parlamentos, pode ser debitada do comando similar existente na Constituição Federal de 1967, por força da Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, que assim determinava: “não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”. Tais disposições, contudo, não encontraram abrigo junto ao Poder Constituinte, sendo que a Constituição Federal de 1988 nada disse a respeito.

A doutrina não tem logrado uma uniformidade a respeito do assunto. Parte dos autores que se dedicaram ao tema das comissões parlamentares de inquérito silencia sobre essa regra ou, em alguns casos, considera que seria legítimo ser essa matéria objeto de disciplina pelo regimento interno de cada parlamento, não sendo vedada pelo Texto Constitucional a eventual limitação regimentalmente imposta, ao contrário, ela seria decorrência natural da autonomia que o Parlamento constitucionalmente titulariza para exarar as suas próprias normas internas.

É nesse sentido que se manifesta ALEXANDRE ISSA KAMURA: “Diversos fatores de ordem regimental podem obstar a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito. A norma regimental pode determinar um número máximo de Comissões Parlamentares de Inquérito em funcionamento no âmbito da respectiva Casa Legislativa. Pode, também, dispor que o funcionamento da comissão em número superior ao previsto no regimento seja possível se aprovada em plenário, após apresentação de projeto de resolução, como fez o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Em síntese, outros requisitos formais de criação e funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito podem estar regulamentados no âmbito do respectivo regimento interno da Casa legislativa mas, em qualquer hipótese, sempre

subordinados às diretrizes e os requisitos exigidos pela Constituição da República.”.¹⁴³

OVIDIO ROCHA BARROS SANDOVAL assevera que “Multiplicam-se as CPIs e qualquer tema serve de pretexto para que sejam instaladas, levando a instituição jurídico-constitucional ao desprestígio. (...) No afã de multiplicarem-se as Comissões Parlamentares de Inquérito, esquecem-se os Parlamentos que os regimentos internos das casas legislativas editaram regras estabelecendo, entre outras condições, limites para o número de comissões de inquérito, regra que completa o comando constitucional do fato determinado.”.¹⁴⁴ O mesmo entendimento é exprimido por JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA que, discorrendo sobre o assunto, afirma: “Convinhável observar, ainda, que o art. 35, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados impede a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito se estiverem funcionando pelo menos outras cinco comissões, salvo mediante projeto de resolução com *quorum* de apresentação de 1/3 (um terço) de Deputados Federais. Vale dizer, ainda que o requerimento indique fato determinado, número de membros, prazo de duração e limite de despesas, a comissão não poderá ser criada se, simultaneamente, outras 5 (cinco) estiverem funcionando.”.¹⁴⁵

Como dito, outros autores seguem rumo oposto. Para eles, a regra estampada no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, propugnando pela sua inconstitucionalidade ao cercear o direito da minoria parlamentar.

Nesse sentido, JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES afirma que: “A condição colocada no RICD é manifestamente inconstitucional, por afronta ao § 3º, do artigo 58 da Lei Maior, eis que cerceia o direito das minorias, o que acaba por ocorrer mesmo na hipótese de apresentação de projeto de resolução, uma vez que dependerá de aprovação da maioria, contrariando o escopo do instituto. (...) Não há dúvidas de que o privilégio concedido à minoria para criar a comissão parlamentar

¹⁴³ *CPI: teoria e prática*, pp. 36 e 37.

¹⁴⁴ *CPI ao pé da letra*, pp. 174 e 175.

¹⁴⁵ *Comissões parlamentares de inquérito*, p.40.

de inquérito constitui um elemento de equilíbrio com a maioria parlamentar, além de instrumento de controle das atividades governamentais e de interesse público.”.¹⁴⁶

Acompanha esse pensamento JOSÉ NILO DE CASTRO, ao sustentar que “Não há *mais* limitação do número de CPIs municipais. São criadas de acordo com as necessidades das averiguações que derem origem à sua formação. Não se pode – nem se deve – limitar numericamente instrumentos de ação investigatória dos Parlamentos, ainda mais sabendo-se que essas Comissões são temporárias, voltadas para a identificação de irregularidades certas quanto exatas as responsabilidades, como para assuntos de relevante interesse da coletividade municipal.”.¹⁴⁷

Ao comentar sobre o § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, PLÍNIO SALGADO sustenta que “Em verdade, o preceito regimental, ao cercear o direito da minoria (um terço), submetendo-o à vontade majoritária do plenário, reveste-se de inconstitucionalidade, posto que a norma da CR de 1969, na qual se inspirou, não mais existe, abolida que foi pela Constituição de 1988. E, no caso, por se tratar de matéria constitucional, a restrição dependeria de previsão no texto maior, o que não se verifica.”.¹⁴⁸

Sobre o tema, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, por maioria, no sentido da compatibilidade do dispositivo em questão com a Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais.”.¹⁴⁹

¹⁴⁶ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 173 e 174.

¹⁴⁷ *A CPI municipal*, p.59.

¹⁴⁸ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 57.

¹⁴⁹ ADI 1.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-10-00, DJ de 5-3-04, (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

3.2 Outras exigências regimentais

Com fundamento, portanto, nessa competência privativa das diversas casas legislativas para elaborarem os seus regimentos internos conferida pela própria Constituição Federal, é possível que neles constem outros requisitos para a instituição de comissões parlamentares de inquérito.

De chofre, cumpre advertir que o exercício dessa prerrogativa não pode se caracterizar no estabelecimento de expedientes regimentais para dificultar a criação de comissões parlamentares de inquérito em dissonância com o estabelecido pela Constituição Federal. Deve-se limitar apenas à regulamentação de expedientes próprios relativos ao funcionamento de cada Casa parlamentar, cobertos pela autonomia regimental já mencionada no item anterior.

É o caso, por exemplo, do disposto nos §§ 5º e 6º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Reclama-se nesses dispositivos a indicação no requerimento ou projeto do número de integrantes, devendo também constar a provisão dos meios ou recursos administrativos, condições organizacionais e o assessoramento necessários ao desenvolvimento dos trabalhos.

Por seu turno, o § 1º (*in fine*) e § 4º do artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal exigem que conste do requerimento o limite das despesas a serem realizadas e que haja a designação pelo presidente, mediante indicação dos líderes partidários, dos integrantes titulares e, na mesma oportunidade, da quantidade de suplentes (igual a metade dos titulares mais um).

Quanto ao Regimento Comum do Congresso Nacional, o parágrafo único do artigo 21 estipula que deve constar do requerimento para constituição de comissão parlamentar mista de inquérito o número de integrantes, devendo-se observar a paridade entre deputados e senadores na indicação de seus componentes.

Há ainda a previsão regimental de juízo de admissibilidade do requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito a ser promovido pelo presidente da Casa Legislativa. É comum nos diferentes parlamentos que o

requerimento (subespécie do gênero proposição) seja submetido ao presidente para que seja examinado quanto ao atendimento dos requisitos necessários para a sua tramitação; na hipótese de que a proposição atenda as exigências necessárias, deverá publicá-la, do contrário, poderá o presidente devolvê-la ao autor para que promova as correções, como, aliás, especificamente estipula o § 2º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Dúvidas há a respeito da constitucionalidade de exigência regimental dessa natureza; seria defeso ao presidente da Casa de Leis indeferir requerimentos de investigação – com base em seu juízo de que não foram preenchidos os requisitos constitucionais necessários – em face da criação automática de comissões parlamentares de inquérito?

A esse propósito, oportuna é a lição de JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES: “O presidente da Casa Legislativa não é um autômato. Se há requerimento, este é dirigido a alguém que, por sua vez, tem o poder-dever de verificar se os requisitos de fundo e de forma exigidos foram preenchidos, exercendo um filtro de qualificação. O exercício desse juízo de admissibilidade, contudo, não outorga ao presidente da Casa Legislativa qualquer discricionariedade. Estando presentes os requisitos, compete-lhe, obrigatoriamente, tomar as providências para que a comissão requerida seja instituída.”¹⁵⁰

Segundo o autor, a dúvida persiste no caso de indeferimento pelo presidente de exigência de requisitos de âmbito regimental. Nesses casos, deverá o presidente tomar as medidas para sanear a proposição viciada (requerendo providências ao autor ou *ex officio*), sem, contudo, negar-lhe tramitação; é o que ainda afirma JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES e, ainda, arremata: “Doutrinadores brasileiros e estrangeiros sempre se posicionaram favoravelmente ao exercício de juízo de admissibilidade, pelo presidente da Câmara respectiva, do pleito de criação de comissão parlamentar de inquérito.”¹⁵¹

¹⁵⁰ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 170.

¹⁵¹ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 172.

iv) os poderes das comissões parlamentares de inquérito

1. Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais

A assertiva inaugural do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal enuncia que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros assegurados pelos regimentos internos das respectivas Casas Legislativas. Se é certo que o Poder Constituinte procurou prestigiar, na nova ordem constitucional, a figura da investigação parlamentar, também é certo que o fez a partir da ampliação constitucional dos poderes a ela reservados, garantindo os meios necessários para a consecução de seus objetivos. Com o fito de tornar menos imprecisa a compreensão do texto constitucional, urge discorrer sobre o alcance que deve ser conferido à expressão “poderes próprios das autoridades judiciais”.

Como lembra JOSÉ AFONSO DA SILVA, as comissões parlamentares de inquérito “São organismos que desempenharam e desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da administração, mas que tiveram sua organização e suas tarefas consideravelmente tolhidas no regime da Constituição revogada. Era esta uma de suas marcas autoritárias. Foram bastante prestigiadas pela Constituição vigente, a ponto de receber poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”.¹⁵²

Assim, a Carta Magna imprimiu nova dimensão a essas competências já estabelecidas ao estatuir que as comissões parlamentares de inquérito teriam poderes próprios das autoridades judiciais, resultando em maior eficácia nas suas ações de investigação. Do contrário, toda e qualquer investigação promovida por comissão parlamentar de inquérito que implicasse na necessidade de colaboração de autoridade que estaria – ou poderia estar – sujeita ao próprio processo

¹⁵² Cf. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 451.

investigativo, encontraria um obstáculo natural na resistência que seria imposta pelo interessado no insucesso dessas investigações. Tal dependência colocaria em risco os propósitos da comissão parlamentar de inquérito.

É nessa perspectiva a posição manifestada pelo Ministro PAULO BROSSARD em julgamento no Supremo Tribunal Federal: “O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. (...) 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.”¹⁵³

Segundo PLÍNIO SALGADO, a assertiva contida no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988 tem inspiração no artigo 82 da Constituição italiana de 1947, que assim assinala: “a comissão de inquérito procede às averiguações e aos exames com os mesmos poderes e os mesmos limites da autoridade judicial”.¹⁵⁴

É relevante observar que o dispositivo da Constituição italiana, ao proporcionar às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação equivalentes aos das autoridades judiciais, menciona, explicitamente, que tais poderes similares seriam inevitavelmente acompanhados das suas limitações equivalentes. Segundo JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, essa disposição da Constituição italiana, dentre outras constituições, é das mais comedidas e felizes.¹⁵⁵

De fato, toda competência constitucionalmente fixada é possuidora de dois aspectos fundamentais, intrinsecamente ligados. O primeiro desses aspectos – e mais direto e imediato – é o próprio poder conferido a algum ente estatal,

¹⁵³ HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94. (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

¹⁵⁴ Cf. *Comissão parlamentar de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 84.

¹⁵⁵ Cf. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 156.

autorizando-o ao exercício daquela competência; essa atribuição constitucional possibilita que as ações estatais sejam providas da força necessária para alcançar os seus objetivos. Em um segundo plano, por se encontrar submetido à mesma Constituição que lhe confere tais poderes – e também por decorrência lógica da competência atribuída –, o Poder Público se vê, simultaneamente, condicionado à realização exclusiva daquilo para o qual foi autorizado, sendo-lhe vedada a prática de atos que não estejam constitucionalmente previstos e a ele atribuídos. Trata-se de imediato corolário da aplicação do princípio da legalidade no âmbito do regime jurídico de direito público.

CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ao comentar as implicações do princípio da legalidade na esfera da Administração Pública, produz ensinamento cuja lógica é plenamente aplicável ao regime das comissões parlamentares de inquérito no que diz respeito às prerrogativas e limitações constitucionalmente impostas: “O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.”¹⁵⁶

Dessa forma, poderes e limites constitucionalmente e infraconstitucionalmente atribuídos às comissões parlamentares de inquérito são verso e reverso da mesma moeda, não sendo possível manejar um excluindo-se o outro, ou ainda, na lição de ANDRÉ RAMOS TAVARES: “As comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, neste caso por expressa previsão constitucional (§ 3º do art. 58), podendo, ainda, receber outros por força dos regimentos das respectivas casas. Já que lhe foi atribuída essa capacidade, deverá também a C.P.I. observar os limites e as condições pertinentes às decisões judiciais, como, v. g., o dever de fundamentar a decisão (art. 93, IX, da C.F.) ou de guardar sigilo, quando necessário.”¹⁵⁷

Oportuno notar que a inovação proporcionada pela disciplina constitucional de 1988 traz repercussões na identificação do alcance das competências e prerrogativas gerais até então titularizadas pelas comissões parlamentares de

¹⁵⁶ *Curso de Direito Administrativo*, pp. 87 e 88.

¹⁵⁷ *Curso de Direito Constitucional*, p. 1039.:

inquérito. Isto porque tais poderes diversos das comissões parlamentares de inquérito já se encontravam vigentes por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, estampados que estavam nas disposições contidas na Lei Federal nº 1579/1952 e nas prescrições regimentais parlamentares.

Todavia, embora andasse bem ao introduzir novo alcance aos poderes de inquérito parlamentar, a Constituição Federal de 1988 não passou incólume às críticas no que diz respeito a essa inovação. É, por exemplo, o que faz questão de registrar ALEXANDRE DE MORAES. Afirma o autor que o texto peca por ser demasiado lacônico e impreciso, especialmente porque no Brasil, em regra, inexistente a figura do juiz investigador, uma vez que essa tarefa encontra-se submetida às polícias civis dos Estados e à Polícia Federal, e ainda, ao Ministério Público.¹⁵⁸

Mas o que o preceito constitucional intenta garantir é que as comissões parlamentares de inquérito, para o exclusivo alcance de seus objetivos últimos, venham a manejar poderes idênticos àqueles titularizados pelos magistrados no que tange à instrução processual penal. É o que se pode deduzir das palavras do mesmo ALEXANDRE DE MORAES: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto e em regra, terão os mesmos *poderes instrutórios* que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas.”¹⁵⁹

Não se pode olvidar que o texto constitucional não autoriza o recebimento de “poderes próprios das autoridades judiciais” para finalidades outras que não as de *investigação*. Quaisquer outras iniciativas que não guardem sintonia com o processo

¹⁵⁸ *Direito Constitucional*, p. 376.

¹⁵⁹ *Direito Constitucional*, p. 379.

investigativo encontram-se fora do raio de competências das comissões parlamentares de inquérito.

PLÍNIO SALGADO enfatiza que “A Carta Magna de 1988, no mencionado artigo 58, § 3.º, é dotada de absoluta clareza, ao dispor que os poderes judiciais das comissões parlamentares de inquérito são de investigação; portanto, entre eles, não se compreendem os de processar e julgar os indiciados e testemunhas, atribuições do Poder Judiciário. Caso haja crime a ser punido, na forma daquele dispositivo consitucional, *in fine*, as conclusões da CPI serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade dos infratores.”.¹⁶⁰ Igualmente, de maneira sintética, ensina ALEXANDRE ISSA KIMURA que “... poderes próprios de autoridades judiciais são aqueles necessários e úteis à investigação do fato determinado. Não há extensão de todos os poderes típicos das autoridades judiciais, mas unicamente àqueles que se relacionam com a investigação.”.¹⁶¹

É forçoso enfatizar que os poderes de autoridade judicial conferidos às comissões parlamentares de inquérito não as iguala aos magistrados, razão pela qual o Poder Legislativo não pode, sob pretexto de exercer tais poderes, invadir o campo de competência próprio dos juízes. JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, diz que “... não há como entender que a locução poderes de investigação próprios das autoridades judiciais permita ao Legislativo invadir competências privativas do Judiciário, isto é, funções típicas deste, senão admitindo-se o desrespeito a princípios basilares da República Federativa do Brasil, quais sejam: sua constituição como Estado Democrático de Direito e a independência dos Poderes.”.¹⁶²

Desse modo, ao investir as comissões parlamentares de inquérito de poderes próprios das autoridades judiciais, a Constituição Federal oferece a possibilidade de suas providências, no campo exclusivamente investigativo, ser dotadas da força necessária para sua efetividade, permitindo disporem dos mesmos poderes que os magistrados dispõem para fins de instrução do processo penal. Simultaneamente, afasta do rol de medidas constitucionalmente a elas atribuídas aquelas medidas

¹⁶⁰ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 87.

¹⁶¹ *CPI: teoria e prática*, p. 57.

¹⁶² *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 158 e 159.

assecuratórias tipicamente titularizadas pelos magistrados, constituindo tais medidas em verdadeira reserva jurisdicional, as quais serão mais adiante consideradas.¹⁶³

2. Poderes de investigação próprios das comissões parlamentares de inquérito

Ao contrário da atribuição de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, feita explicitamente em sede constitucional (§ 3º do artigo 58) e examinado no item anterior, a descrição específica dos poderes que são próprios das comissões parlamentares de inquérito não tem sede constitucional, mas encontra-se inserida nos diferentes diplomas infraconstitucionais.

Mas, em que pese essas normas jurídicas serem veiculadas em legislação infraconstitucional, retiram o seu fundamento de validade diretamente daquele dispositivo da Constituição Federal. De fato, estipula o § 3º do artigo 58 da Lei das Leis que “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...”. É de se notar que a referência feita neste dispositivo constitucional apenas aos regimentos internos das Casas legislativas, como fonte dos diferentes poderes das comissões parlamentares de inquérito, não diminui a importância a ser atribuída à Lei Federal nº 1579/1952 – e aos poderes nela previstos – e por outras leis federais, estaduais e municipais; ao

¹⁶³ É o seguinte o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal: "A Constituição da República, ao outorgar às comissões parlamentares de inquérito ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as comissões parlamentares de inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard)." (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-94, DJ de 12-5-00) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

contrário disso, e como se verá, as atribuições de poderes próprios das comissões parlamentares de inquérito – instituídos em esfera legal federal – encontram-se, em boa medida, previstas também nos diplomas regimentais, formando um núcleo comum.

No cotejamento dessa legislação de referência é possível extrair um vasto conjunto de poderes que são titularizados pelas comissões parlamentares de inquérito e que são fundamentais para que elas obtenham êxito no seu trabalho investigativo. Convém, em rápido registro, mencionar algumas delas: realizar diligências; convocar de ministros de Estado; tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais; ouvir indiciados; inquirir testemunhas; requisitar documentos junto a repartições públicas; exigir o compromisso de testemunha em dizer a verdade etc.¹⁶⁴

Resulta do processo comparativo a possibilidade de se fazer uma classificação desses poderes, conforme sejam eles mencionados nos diplomas normativos disciplinadores das comissões parlamentares de inquérito; alguns desses poderes são citados em diferentes veículos introdutórios de normas jurídicas, conquanto outros deles têm sede exclusiva.

Tem-se, assim, a possibilidade de agrupamento dos poderes atribuídos às comissões parlamentares de inquérito em cinco blocos: a) poderes comuns, presentes em todos aos textos normativos disciplinadores das comissões parlamentares de inquérito (sejam diplomas legais ou regimentais); b) poderes (exclusivamente) legais; c) poderes (exclusivamente) regimentais estabelecidos pelo

¹⁶⁴ Sobre os poderes titularizados pelas comissões parlamentares de inquérito, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal no seguinte sentido: “A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. (...) Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos. (...) Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, *in fine*. (...)” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

Regimento Interno do Senado Federal; d) poderes (exclusivamente) regimentais estabelecidos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e e) outros poderes (não mencionados nos textos normativos anteriores, mas que necessitam de registro).¹⁶⁵ Essa classificação pode ser melhor visualizada no quadro abaixo:

| PODERES DAS CPIs | | BASE NORMATIVA | | |
|--|---|-----------------|-----------------|-------------|
| | | LEI 1579/1952 | RI SENADO | RI CÂMARA |
| C O M U N S | Determinar diligências | Art. 2º, caput. | Art. 148, caput | Art. 36, II |
| | Requerer a convocação de Ministros de Estado | Art. 2º, caput. | Art. 148, caput | Art. 36, II |
| | Tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais | Art. 2º, caput. | Art. 148, caput | Art. 36, II |
| | Ouvir os indiciados | Art. 2º, caput | Art. 148, caput | Art. 36, II |
| | Inquirir testemunhas sob compromisso | Art. 2º, caput | Art. 148, caput | Art. 36, II |
| | Requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos | Art. 2º, caput | Art. 148, caput | Art. 36, II |
| L E G | Transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença (Lei Federal); ou deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para investigações e audiências (Regimento Câmara) | Art. 2º, caput | | Art. 36, IV |
| | Fazer uso subsidiário da legislação processual penal para intimar Indiciados e testemunhas | Art. 3º, caput | | |

¹⁶⁵ Regimento Comum do Congresso Nacional, no seu artigo 21 que disciplina as comissões parlamentares mistas de inquérito, não atribui a estas quaisquer outros poderes além daqueles já fixados nos demais diplomas normativos.

| | | | | |
|--|---|---|------------------------|---------------|
| A I S | Requerer a condução coercitiva de testemunha em caso de não-comparecimento sem motivo justificado, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal | Art. 3º, § 1º | | |
| REGI- MEN- TAIS | Requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias | | Art. 148, caput | |
| SENA DO | Tomar, sem quórum, depoimentos | | Art. 148, § 1º | |
| REGI- MEN- TAIS | Funcionar no período do recesso | | | Art. 35, § 3º |
| C | Receber atendimento preferencial pela Mesa Diretora | | | Art. 35, § 6º |
| Â | Requisitar funcionários da Câmara, dos demais Poderes ou da administração direta, indireta ou fundacional | | | Art. 36, I |
| M | Requerer a audiência de deputados | | | Art. 36, II |
| A | Requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais | | | Art. 36, II |
| R | | | | |
| A | Estipular prazos para atendimento de providências ou diligências | | | Art. 36, V |
| O U T R O S | Requerer informações às instituições financeiras | Lei Complementar nº 105/2001, artigo 4º | | |
| | Quebra de sigilos | Art. 5º da CF, inciso XII, parte final, e Lei Federal nº 9.296/1996 | | |
| | Busca e apreensão | Art. 58, § 3º da CF | | |

Passa-se então à apreciação desses agrupamentos de poderes, oportunidade em que será também objeto de comentários cada um deles, especificamente atribuídos às comissões parlamentares de inquérito, contribuindo-se assim para o estabelecimento dos contornos jurídicos do instituto.

2.1 Poderes comuns

Desse modo, tem-se um primeiro conjunto de poderes que podem ser identificados como *poderes comuns* das comissões parlamentares de inquérito. Encontram-se todos eles insculpidos no *caput* do artigo 2º da Lei Federal nº 1.579/1952, no *caput* do artigo 148 do Regimento Interno do Senado Federal e no inciso II do artigo 36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De chofre, é importante frisar que a adjetivação “comuns” não tem por objetivo sugerir que tais poderes possuem a conotação de poderes ordinários, típicos ou, ainda, de importância reduzida em comparação com os demais agrupamentos. O termo “comum” significa na verdade que se trata de poder que se encontra positivado em normas jurídicas encontradas simultaneamente na Lei Federal nº 1.579/1952, no Regimento Interno do Senado Federal e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É o que se verá daqui por diante.

2.1.1 Realização de diligências

O primeiro poder comum é aquele que confere às comissões parlamentares de inquérito competência para determinar a realização de diligências. Trata-se de uma atribuição genérica, uma vez que grande parte dos poderes titularizados, em última instância, pode ser considerada como espécies de diligências. JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA faz, inclusive, a seguinte observação: “O art. 2º da Lei nº 1.579/52 não deixa de ser redundante ao conferir às comissões, num primeiro momento, poderes para a prática *de diligências*, e, ao depois, enumerar vários itens que, no âmbito jurídico, já estariam de certa maneira compreendidos no vocábulo *diligência*, que encerra a idéia de investigação, pesquisa ou busca. De qualquer forma, a enumeração feita pela Lei nº 1.579/52 serviu para impedir que eventuais dúvidas, ao serem suscitadas, pudessem comprometer a investigação ou, ainda, sofrer oscilação doutrinária ou jurisprudencial ao longo dos anos.”¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 56 e 57.

Podem as diligências se caracterizar como sendo providências diversas tomadas em âmbito investigativo, tais como investigações, pesquisas ou buscas propriamente ditas realizadas fora das dependências do respectivo Parlamento ou ainda, nas palavras de JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, diligências “... podem ser entendidas as determinações para realização de perícias, inspeções, acareações etc.”.¹⁶⁷ Contudo, esse poder de diligenciar genericamente atribuído não pode ser tomado como um poder genérico (enquanto poder geral de ação por parte da comissão parlamentar de inquérito)¹⁶⁸; isto porque o cabimento de tais diligências dependerá do nexos que elas mantiverem com o fato determinado objeto da investigação, além de resultarem de deliberação da comissão mediante a apreciação de requerimento devidamente justificado.¹⁶⁹

2.1.2 Convocação de Ministros de Estado

Podem ainda as comissões parlamentares de inquérito requerer a convocação de Ministros de Estado, ou, nas palavras de ALEXANDRE ISSA KIMURA, “exercer o direito de interpelação”¹⁷⁰, como, aliás, é regra na dinâmica legislativa a apresentação de requerimento e o comparecimento de Ministro de Estado no Parlamento para fins de promover prestação de contas da Administração, desde que promovidos na forma estabelecida pelo respectivo regimento interno.

Registre-se a distinção entre a interpelação, destinada aos ministros no exercício do cargo, e as intimações destes para fins de simples testemunho. Afirma ALEXANDRE ISSA KAMURA que “Só pode ser concretizado o ‘direito de interpelação’ junto aos respectivos Ministros sobre assuntos relacionados ao Ministério que comanda. No entanto, Ministro, assim como qualquer pessoa, poderá ser intimado pelas regras processuais penais a comparecer perante a comissão de inquérito para

¹⁶⁷ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 226.

¹⁶⁸ Segundo José Wanderley Bezerra Alves: “... o artigo 2º da Lei nº 1579/52 atribui a elas [comissões parlamentares de inquérito] competência para ‘determinar as diligências que reputarem necessárias’, o que, em princípio, pode levar o intérprete à conclusão de que o legislador outorgou, além daqueles explícitos, um poder genérico e amplo, o que não condiz com a realidade.” (*Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 289).

¹⁶⁹ Cf. *CPI ao pé da letra*, p. 89.

¹⁷⁰ Cf. *CPI: teoria e prática*, p. 70.

esclarecer outros pontos controvertidos de que tem conhecimento, desde que esses assuntos sejam desvinculados de sua atuação junto ao Ministério.”.¹⁷¹

Sobre a Lei Federal nº 1.579/1952 determinar que os ministros de Estado teriam a convocação *requerida*, tanto Ovídio Rocha Barros Sandoval¹⁷² quanto José Wanderley Bezerra Alves¹⁷³ registram que o termo decorre da coerência guardada com a Constituição Federal de 1946 e posteriormente com a sua sucessora, a Carta de 1967; ambas condicionavam o comparecimento de Ministro de Estado perante o Poder Legislativo à aprovação de requerimento em plenário. Careciam as comissões permanentes ou temporárias, e dentre estas as comissões parlamentares de inquérito, de competência para promover a convocação por si mesmas.

A nova disciplina da matéria promovida pelo artigo 50 da Constituição Federal de 1988 garantiu às comissões parlamentares o direito de convocar ministros de Estado para que prestem informações sobre determinado assunto. Vê-se, portanto, que não se está diante da hipótese de “testemunha”, mas na de informante capaz de produzir esclarecimentos exclusivamente sobre o assunto para o qual foi convocado. Note-se que o Ministro de Estado não poderá se fazer representar por terceiros.

Também se pode interpelar Ministro de Estado por escrito, mediante requerimento de informações formulado via Mesa Diretora, sendo que, nas duas hipóteses, há crime de responsabilidade pelo não atendimento ou pela prestação de informações falsas. Trata-se de um direito disponível às comissões parlamentares em geral, assim como aos parlamentares individualmente considerados.

José Luiz Mônaco da Silva lembra ainda que os ministros de Estado, assim como diversas outras autoridades, podem valer-se do privilégio resultante da aplicação suplementar do Código de Processo Penal, o qual, no seu artigo 221, confere a essas pessoas o direito de ser ouvidas em local, dia e hora negociados

¹⁷¹ *CPI: teoria e prática*, p. 72.

¹⁷² Cf. *CPI ao pé da letra*, p. 74.

¹⁷³ Cf. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 227.

entre elas e o magistrado.¹⁷⁴ Embora obrigatório o comparecimento, na hipótese de ausência injustificada inexistente a possibilidade de condução coercitiva do Ministro de Estado, uma vez que não se trata de testemunha, acarretando apenas a eventual caracterização de crime de responsabilidade.¹⁷⁵

2.1.3 Oitiva de autoridades federais, estaduais ou municipais

No rol de poderes comuns estabelecido pela lei Federal nº 1.579/1952 e pelos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados consta também a possibilidade da tomada de depoimento de quaisquer outras autoridades federais, distritais, estaduais ou municipais.

Inicialmente, cumpre registrar que *autoridade*, para fins de instrução em comissão parlamentar de inquérito, deve ser tomada, na opinião de JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, como “... qualquer pessoa que represente ou integre um órgão do Poder Público, seja federal, estadual ou municipal.”¹⁷⁶

Segundo o citado autor, há duas dimensões a ser consideradas para fins de depoimento de autoridades diversas: primeiro, na situação em que a autoridade não se encontra direta ou indiretamente envolvida nos acontecimentos sob investigação, mas tem conhecimento dos fatos ou circunstâncias; e segundo, na hipótese de que a autoridade encontra-se envolvida direta ou indiretamente nos fatos investigados.

No primeiro caso, como se trata, nessas condições, de um simples informante, o depoimento é tomado da autoridade enquanto testemunha, sob juramento e suas conseqüências; o comparecimento, no caso daquelas autoridades incluídas no artigo 221 do Código de Processo Penal, não seria obrigatório, pois contam elas com os privilégios já mencionados. No segundo caso, a respectiva

¹⁷⁴ Cf. *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 60.

¹⁷⁵ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 228.

¹⁷⁶ José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 230.

autoridade encontra-se na condição de investigado (equiparada a de indiciado), não se podendo promover o comparecimento “sob vara”.¹⁷⁷

Não é demasiado lembrar que há limites à convocação de autoridades de outros entes federativos sediados nos parâmetros estabelecidos pelo princípio federativo, impossibilitando que tais autoridades sejam compelidas a comparecer perante comissão parlamentar de inquérito para discorrerem sobre matéria estranha ao campo de competências do respectivo Poder Legislativo.

O mesmo se dá em relação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes para convocar o Presidente da República e o seu Vice, assim como magistrados, salvo em matéria administrativa.¹⁷⁸

2.1.4 Oitiva de indiciados e interrogatório de testemunhas

As comissões parlamentares de inquérito detêm poderes para promover a oitiva dos indiciados e inquirir as testemunhas. De fato, caso não fossem dotadas desse poder, muito de seu trabalho estaria prejudicado. Parte significativa das atividades das comissões parlamentares de inquérito depende de chamamento e oitiva de pessoas que possam contribuir para a elucidação dos fatos investigados.

Mas as pessoas que comparecem perante a uma comissão parlamentar de inquérito o fazem em diferentes condições e com diferentes conseqüências jurídicas. Não se apresentam na mesma condição, por exemplo, o Ministro de Estado ou um indiciado, ou ainda, uma testemunha; não seriam na mesma condição tomadas as declarações de alguma autoridade, de um informante ou daquele sobre o qual repousa grande suspeita de haver praticado atos ilegais. Há direitos e deveres próprios a cada espécie de pessoa ouvida no âmbito da comissão parlamentar de inquérito.

¹⁷⁷ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 231 e 232.

¹⁷⁸ Cf. Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 125 e ss.; Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, pp. 72 e 73.

A rigor, as comissões parlamentares de inquérito não promovem atividades outras que não as de investigação de fatos com vistas à elucidação de acontecimentos que ensejaram a sua instituição; não se trata de comitê de acusação. Portanto, em tese, as pessoas não deveriam comparecer, ou ser tratadas, perante elas na condição de acusadas ou indiciadas.¹⁷⁹ Tais categorias são próprias do inquérito policial ou do processo penal, conforme o caso, mas não no seio das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista que seu objetivo não é o de instruir a ação penal.

Dessa forma, no curso da investigação parlamentar somente deveriam comparecer as testemunhas – as quais firmam compromisso de dizer a verdade e, não o fazendo, incorrem no tipo legal do perjúrio –, e os investigados, sendo que estes, ostentando tal condição, podem valer-se dos benefícios que não estão disponíveis às testemunhas, tais como o direito ao silêncio, ao contraditório, a não ser conduzido à força¹⁸⁰, a negar-se em prestar compromisso etc. A testemunha é aquela que presenciou os fatos sob investigação ou sabe deles e que não tem interesse no resultado; essa condição a obriga ao comparecimento e a prestar as informações solicitadas. JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA não deixa de enfatizar que: “(...) as comissões têm poderes não só para inquirir como também para intimar as testemunhas, ato que antecede a um depoimento.”¹⁸¹

¹⁷⁹ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 246, 247 270.

¹⁸⁰ Entretanto, registra Plínio Salgado entendimento no sentido de que, com o advento do novo texto constitucional, as comissões parlamentares de inquérito passaram a dispor do poder de determinar compulsoriamente (com auxílio da força pública, se necessário) a presença de indiciados, não sendo mais necessária a sua solicitação para a autoridade judicial, aplicando-se analogicamente ao indiciado a mesma condição da testemunha prevista no parágrafo único do artigo 3º da Lei Federal nº 1.579/1952: “Com o advento da Constituição da República atual, entendemos que o referido parágrafo único do artigo 3.º da Lei n. 1.579, de 18.03.52, foi por ela parcialmente revogado, porque a *Lex Fundamental* assegurou às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3.º), as quais, agora, além do poder de intimar (antes disposto apenas em norma legal ordinária), podem utilizar-se, diretamente, dos meios compulsórios, ou, mais exatamente, do auxílio da autoridade policial, para que a ordem expedida regularmente seja atendida. Uma e outra providências tranquilamente se compreendem na referida cláusula constitucional.” (*Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 94).

¹⁸¹ O autor ainda registra: “Houve, ao nosso ver, um cochilo do legislador ao dizer que a intimação será feita segundo as disposições da *legislação penal*. Intimação de testemunha é matéria de processo, submetida aos rigores da *legislação processual penal*.” (*Comissões parlamentares de inquérito*, p. 67).

Parece necessário esclarecer que a figura do indiciado de que trata a legislação no contexto das comissões parlamentares de inquérito não equivale àquela do inquérito policial, mas sim à pessoa sobre a qual há indícios do cometimento de algum ato ilícito, não necessariamente de natureza penal. É isso que leciona PLÍNIO SALGADO: “Evidentemente, a Lei n. 1.579, de 18.03.52, ao referir-se a indiciado, na forma do artigo 2.º, ‘ouvir os indiciados’, empregou o termo no sentido amplo, isto é, do indivíduo em relação ao qual há indícios de autoria de ilícito, sendo irrelevante a sua natureza jurídica. Caso se tomasse a palavra indiciado na acepção penal, como sugere um ou outro autores que discorrem sobre o assunto, estar-se-ia diante de uma incorreção técnica, pois que nem sempre o fato que se atribui ao indiciado é crime definido na legislação penal, a par de que, neste caso, a apuração pertence à polícia judiciária e aos juízes com competência criminal.”¹⁸²

Mesmo assim, é útil a distinção legal entre testemunhas e indiciados na medida em que a Lei Federal n° 1.579/1952 afasta qualquer hipótese de que se tenha perante comissão parlamentar de inquérito sujeitos qualificados ou tratados na condição de réus.¹⁸³

E quanto à testemunha, de fato, uma vez verificada a regularidade da intimação¹⁸⁴, não pode ela recusar-se a prestar o seu depoimento por força do

¹⁸² *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 89 e 90.

¹⁸³ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 247.

¹⁸⁴ O Supremo Tribunal Federal já explicitou a necessidade da regularidade da intimação de testemunha, nos termos do que dispõe a lei processual penal, inclusive no que diz respeito ao direito da testemunha em ser ouvida na jurisdição de seu domicílio, como pode ser constatado na seguinte manifestação daquele Tribunal: "No que concerne à alegação de que o paciente não dispõe de condições financeiras para se deslocar até a CPI, verifico a presença do *fumus boni iuris*. É que não me parece, em princípio, lícito que o paciente seja obrigado a arcar com as despesas de viagem, suas e do advogado, quando o art. 222 do Código de Processo Penal lhe garante o direito de ser ouvido na comarca do seu domicílio. Aliás, o teor do art. 2º da Lei 1.579/1952 é no sentido de que, se necessário, são os membros da CPI que poderão transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença, e não o contrário. Penso, porém, que a regra do art. 222 do Código de Processo Penal não é absoluta, desde que existam fundadas razões para o deslocamento da testemunha até o local onde deva depor. Os custos de tal deslocamento, contudo, devem correr por conta do órgão que a convocou. (...) No presente caso, além de ter sido descumprido o procedimento do art. 222 do Código de Processo Penal, sem a necessária justificativa, não foram oferecidos ao paciente e seu defensor os meios necessários ao atendimento da convocação, sendo certo que a condução coercitiva prevista no art. 218 do Código de Processo Penal pressupõe a regular intimação da testemunha (no caso, nos termos do art. 222), o que não ocorreu. (...) Do exposto, defiro

estabelecido no artigo 206 do Código de Processo Penal, aplicado às comissões parlamentares de inquérito em conformidade com a regra do artigo 6º da Lei Federal nº 1.579/1952.¹⁸⁵

Com exceção dos civilmente incapazes, todas as demais pessoas podem servir como testemunhas em comissões parlamentares de inquérito. Segundo PLÍNIO SALGADO, “Toda pessoa pode ser intimada como testemunha, prescreve o Código de Processo Penal (art. 202), salvo as indicadas no artigo 142 do Código Civil, impedidas de testemunhar em razão de sua incapacidade civil, impossibilidade de depor, por seu interesse na prova, ou por vínculo à pessoa, em favor de quem a prova deva ser produzida. Quanto à incapacidade, referente aos menores de 16 anos, no entanto, a norma aplicável é a do 208 do Código de Processo Penal, supletiva da investigação parlamentar, pela qual somente os menores de 14 anos não podem servir como testemunhas.”.¹⁸⁶

E não cabe à comissão parlamentar de inquérito promover indiciamento. Segundo JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, “A função de indiciar é originalmente, judiciária. Consiste o indiciamento, no inquérito policial, em atribuir a alguém a prática de uma infração penal em apuração”.¹⁸⁷ E quanto aquele que é ouvido nessa condição, lembra JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA que “... o indiciado não cometerá nenhum ilícito se deixar de responder às perguntas formuladas pelo presidente ou por quaisquer de seus membros. Ele não está, de um lado, obrigado a respondê-las, e a comissão, de outro, não abriga em seu bojo nenhum instrumento legal capaz de impeli-lo a agir de outra maneira. Se ao próprio preso a Constituição Federal

parcialmente a liminar, para permitir ao paciente que deixe de atender à convocação da CPI do Tráfico de Armas, da forma como consta do Ofício 779/05-P, facultada à CPI a renovação da intimação, desde que obedecidos os ditames legais.” (HC 87.230-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 22-11-05, *DJ* de 28-11-05). No mesmo sentido: HC 80.240, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 20-6-01, *DJ* de 14-10-05; HC 80.153-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 4-5-00, *DJ* de 9-5-00; HC 80.152-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 2-5-00, *DJ* de 8-5-00. (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

¹⁸⁵ Cf. Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 106; Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 61.

¹⁸⁶ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 106. A intimação de testemunhas é matéria disciplinada no Código de Processo Penal, nos artigos 370 a 372.

¹⁸⁷ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 271.

assegura, no art. 5º, inc. LXIII, o direito de permanecer calado, com maior razão assegurará ao indiciado, contra quem pesam apenas indícios, tal salvaguarda.”¹⁸⁸

Todas as pessoas que a qualquer título comparecerem a uma comissão parlamentar de inquérito são possuidoras de garantias constitucionais que podem ser invocadas a qualquer tempo para obstar quaisquer formas de abuso de poderes ou de constrangimento ilegal.

Vai nesse mesmo diapasão a advertência de que é carregado de irregularidade o procedimento adotado em comissões parlamentares de inquérito no sentido de convocar, na condição de testemunha (ou seja, sob compromisso de dizer a verdade e impedida de valer-se do direito ao silêncio) pessoa que, na verdade, ostenta a condição de suspeito ou de indiciado, ainda que tomadas essas expressões em sentido amplo, sendo-lhe negados os benefícios próprios destes últimos. Segundo OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, “(...) as pessoas, em sua grande maioria, quando comparecem perante as Comissões Parlamentares de Inquérito, são transformadas em verdadeiros *réus* e, o pior, acusados sem possibilidade de qualquer defesa, sendo apresentadas interpelações a envolver a sua vida particular e sua privacidade, sem o mínimo respeito aos direitos e garantias individuais consagrados no texto constitucional.”¹⁸⁹

Para todas as pessoas vale a regra de que, ao comparecerem perante a comissão parlamentar de inquérito, deve este órgão parlamentar ater-se, no curso do interrogatório, às circunstâncias e fatos que guardem correlação com os fatos determinados objetos da investigação.¹⁹⁰ A ofensa a esse direito público subjetivo dá ensejo à busca do remédio jurídico do próprio junto ao Poder Judiciário. Ademais, “Quem não responde a perguntas tendenciosas ou mal-intencionadas *não pratica crime algum*. Apenas faz uso do seu direito de *calar-se* e, até mesmo, se for o caso, de não se auto-incriminar.”¹⁹¹, segundo OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL.

¹⁸⁸ *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 65.

¹⁸⁹ *CPI ao pé da letra*, p. 59.

¹⁹⁰ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 263 e ss.; e Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 59.

¹⁹¹ *CPI ao pé da letra*, p. 67.

2.1.5 Requisição de informações e documentos à Administração Pública

Os poderes comuns das comissões parlamentares de inquérito contidos na Lei Federal nº 1.579/1952, no Regimento Interno do Senado Federal e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados contemplam ainda a possibilidade de que tais comitês investigativos possam vir a requisitar de órgão, entidade, repartição pública e autárquica informações e documentos.

Na opinião de JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, resta evidentemente que o elaborador da norma jurídica, ao instituí-la com a utilização do verbo “requisitar”, não estava se referindo à hipótese de um mero pedido, uma solicitação; ao contrário, trata-se de locução que expressa senso de obrigatoriedade, ou seja, inexistente a hipótese de não entrega do solicitado.¹⁹² JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES defende a tese de que, por se encontrar tais entes sujeitos ao poder de fiscalização do Parlamento, é constitucional a previsão de obrigatoriedade de entrega dos documentos.¹⁹³

Ao se considerar as disposições contidas nos diferentes diplomas, é necessário efetuar o registro de que, muito embora se trate da mesma espécie de poder (requisitar informações e documentos) presente nos três documentos normativos em análise, há divergências em relação ao alcance de cada uma das normas jurídicas veiculadas, tendo em vista as diferentes locuções utilizadas. Tais locuções desconstruídas referem-se não ao tipo de poder que é conferido às comissões parlamentares de inquérito, mas ao tipo de estrutura do aparelho estatal do qual se pretende exigir tais documentos ou informações. São as seguintes as locuções utilizadas: “repartições públicas e autárquicas” (Lei Federal nº 1.579/1952), “órgão público” (Regimento Interno do Senado), e “órgãos e entidades da administração pública” (Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Esses conceitos remetem à estruturação da Administração Pública em geral, ou seja, nas diferentes maneiras em que o aparato estatal se organiza para o

¹⁹² Cf. *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 77.

¹⁹³ Cf. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 279.

alcance de suas finalidades.¹⁹⁴ Na opinião de JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, as locuções “repartição pública e órgão público (...) equivalem-se, significando cada uma das unidades do serviço público (v.g., departamentos, seções, divisões, escritórios, agências, núcleos, setores etc.) aptas à realização das funções do Estado.” Já “entidade”, segundo o mesmo autor, seria a pessoa jurídica – pública ou privada – classificada em estatal, autárquica, fundacional, empresarial e paraestatal.¹⁹⁵

A ser tomada como referência apenas as disposições normativas na sua literalidade, as sociedades de economia mista – pessoas jurídicas de direito privado que são – não se encontrariam sujeitas à fiscalização exercidas pelas comissões parlamentares de inquérito de quaisquer das Casas Legislativas. Mas não tem sido esse o entendimento predominante; prevalece a idéia de que essas formas de organização do Estado submetem-se à fiscalização do Poder Legislativo.¹⁹⁶

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO desenvolve argumentação no sentido de que, muito embora essas empresas sejam de direito privado, e adotem tal configuração, são submetidas também a outras regras próprias do regime jurídico de direito público: “Como os objetivos estatais são profundamente distintos dos escopos privados, próprios dos particulares, já que almejam o bem-estar coletivo e não o proveito individual, singular (que é perseguido pelos particulares), compreende-se

¹⁹⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello retrata minuciosamente a organização administrativa do Estado conceituando as suas diferentes estruturas da administração direta e indireta, inclusive no que diz respeito às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista etc. (*Curso de Direito Administrativo*, pp. 121 e ss.).

¹⁹⁵ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 277 e 278.

¹⁹⁶ José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 77; Plínio Salgado ainda enfatiza: “As requisições de informações e documentos podem ser feitas tanto à Administração Direta como às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. É certo que a Lei n. 1.579/52, no artigo 2º, quanto à Administração Indireta, refere-se apenas aos entes autárquicos, o que, todavia, não desautoriza a adoção de medida, em relação às outras entidades, que se definem, genericamente, como administrativas ou públicas, e, pois, abrangidas pela norma do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República.” (*Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 138). De modo oposto pensa Ovídio Rocha Barros Sandoval: sustenta o autor que o regime de direito privado imposto às sociedades de economia mista pela própria Constituição e pela Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades por Ações) e o impedimento de que as comissões parlamentares de inquérito venham a investigar particulares, resulta na total impossibilidade da requisição de documentos e informações, em razão da sua natureza jurídica de Direito Privado (Cf. *CPI ao pé da letra*, pp. 80 e ss.).

que exista um abismo profundo entre as entidades que o Estado criou para secundá-lo e as demais pessoas de Direito Privado, da quais se tomou por empréstimo a forma jurídica. Assim, o regime que a estas últimas naturalmente corresponde, ao ser transposto para empresas públicas e sociedades de economia mista, tem que sofrer – também naturalmente – significativas adaptações, em atenção as suas peculiaridade.¹⁹⁷

Parece mais condizente com os princípios constitucionais relacionados com o instituto das comissões parlamentares de inquérito considerar que, na essência, podem elas requisitar documentos e informações da Administração Pública centralizada, descentralizada, paraestatal ou fundacional. Isto porque todas essas esferas da Administração Pública encontram-se sujeitas à fiscalização do Poder Legislativo, fiscalização esta feita internamente mediante comissões de fiscalização e controle, ou externamente por intermédio de tribunais de contas.

De fato, os distintos entes da administração indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas etc. têm a sua criação condicionada à aprovação de lei (inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal); além disso, têm seus orçamentos aprovados e submetem-se à fiscalização do Parlamento, ainda que parte desses entes públicos encontre-se submetido ao regime jurídico de direito privado. É de se notar que o critério fundamental para se identificar o alcance desse poder de requisição é o da presença do interesse público, seja na forma de recursos financeiros, seja na guarda de bens públicos tangíveis e intangíveis.

Assim, qualquer que seja a forma que se dê a ação do Estado, há a obrigação de sujeitar-se ao papel fiscalizador das comissões parlamentares de inquérito, mesmo que se trate de particular em colaboração com o poder público.

Quanto aos documentos particulares, vale a regra geral de que eles, em princípio, não se encontram sujeitos à requisição das comissões parlamentares de

¹⁹⁷ *Curso de Direito Administrativo*, p. 172.

inquérito¹⁹⁸ Todavia, PLÍNIO SALGADO acentua que, a partir do novo texto constitucional, que conferiu poderes de autoridade judicial às comissões parlamentares de inquérito, é lícito a elas requisitar documentos tidos como particulares, desde que esses documentos tenham relação de pertinência com fatos investigados carregados de interesse público. Na hipótese de recusa, a busca e apreensão estaria condicionada à ordem judicial para promovê-la.¹⁹⁹ É preciso lembrar ainda que tais medidas dependeram de aprovação do respectivo requerimento por maioria de votos no seio da comissão parlamentar de inquérito, em função do princípio da colegialidade que impera nas decisões internas.

Anota ALEXANDRE ISSA KIMURA que “Não se admite o descumprimento de ordem emanada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, negando-se a entregar documento solicitado, salvo se: a) por lei o responsável pela guarda dos documentos estiver desobrigado ou; b) os documentos comprovarem seu envolvimento no fato ilícito investigado (garantia contra a auto-incriminação). O descumprimento pode gerar a incursão no crime de desobediência (art. 330 do CP).”²⁰⁰

2.2 Poderes legais

Trata-se de poderes com sede apenas em âmbito legal, instituídos por normas jurídicas veiculadas pela Lei Federal nº 1.579/1952. Portanto, não há poderes correlatos a esses nos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. A exceção fica por conta da permissão para que a comissão parlamentar de inquérito possa se deslocar, diligenciar e se reunir em locais diversos do território nacional, possibilitada tanto pela Lei, quanto pelo inciso IV do artigo 36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Encontram-se, assim, tais poderes no elenco constante do *caput* dos artigos 2º e 3º, e no parágrafo único deste último, todos dispositivos da Lei Federal nº 1.579/1952. Ali estão insculpidos poderes para as comissões parlamentares de

¹⁹⁸ Cf. José Luiz Mônico da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 78.

¹⁹⁹ Cf. *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 140 e 141.

²⁰⁰ *CPI: teoria e prática*, pp. 57 e 58.

inquérito deslocar-se aonde for necessário; utilizar em caráter subsidiário a legislação processual penal; e requerer a condução coercitiva de testemunha.

Esses poderes serão abordados doravante.

2.2.1 Deslocamento da comissão parlamentar de inquérito

Como já foi mencionado, a Constituição Federal de 1967, com a Emenda nº 1/1969, restringiu os poderes das comissões parlamentares de inquérito, em sintonia, aliás, com o contexto político-institucional de um País que vivia período de exceção por força da ditadura instituída com o golpe militar de 31 de março de 1964.

Uma dessas amputações teve como alvo, justamente, a possibilidade de que as comissões parlamentares de inquérito pudessem se deslocar para cumprir diligências, ou seja, interrogar testemunhas, averiguar obras públicas, examinar o funcionamento de organismos governamentais, investigar denúncias, realizar audiências com autoridades diversas no Brasil ou no exterior etc. O texto constitucional anterior determinava explicitamente que as comissões parlamentares de inquérito desenvolvessem os seus trabalhos nas dependências do Congresso Nacional; assim dispunha a alínea “f” do parágrafo único do artigo 30: “a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros.”. É curioso que esta norma constitucional não afirmava categoricamente que os parlamentares encontravam-se proibidos de se locomover enquanto comissão parlamentar de inquérito, mas o fazia indiretamente, criando obstáculos ao seu funcionamento, como a exigência de que seus trabalhos se desenvolvessem na sede do Poder Legislativo, ou ainda pela proibição do custeio de viagens.²⁰¹

De fato, o deslocamento dos integrantes da comissão parlamentar de inquérito não é apenas necessário, mas imperioso em função das próprias

²⁰¹ Com disposições dessa natureza, o regime militar procurava fazer com que os instrumentos democráticos de fiscalização e controle popular fossem enfraquecidos; ao mesmo tempo, tentava conferir um “verniz” de legalidade à vida institucional do País por intermédio da adoção e observância a um ordenamento jurídico, ainda que inaugurado por uma Carta imposta pelos próprios dirigentes do regime.

necessidades e características do País.²⁰² Por força disso, nada mais natural que as despesas sejam suportadas pelo Poder Legislativo, lembrando-se que o Regimento Interno do Senado Federal exige que, para fins de criação de comissão parlamentar de inquérito, seja apresentada a previsão de gastos, inclusive eventuais viagens de seus integrantes.

2.2.2 A utilização suplementar da legislação processual penal

A Lei Federal nº 1.579/1952 franqueou às comissões parlamentares de inquérito a possibilidade de que estas possam se valer das disposições contidas no Código de Processo Penal em caráter subsidiário.

Isto porque o inquérito parlamentar, em determinados aspectos, aproxima-se ao inquérito policial, tendo em vista que ambos são constituídos com o fito de colhimento de elementos a fim de se obter a elucidação de fatos ocorridos. Nesse contexto, determinadas pessoas tornam-se objeto da investigação, outras são ouvidas como testemunhas dos acontecimentos; e outras tantas são colaboradoras, trazendo depoimentos que auxiliam na elucidação dos fatos. Todas elas titulares de direitos e obrigações perante as comissões parlamentares de inquérito.

Como conseqüência dessa participação, é possível que tais pessoas – conforme seja a condição com a qual estejam relacionadas às comissões parlamentares de inquérito – venham posteriormente a sofrer, a partir das investigações promovidas, restrição grave de seus direitos. Essa possibilidade, ainda que eventual e inicialmente remota, dá ensejo a observância de regras procedimentais e processuais destinadas a garantir que não haja contra elas a ação abusiva do Estado.

Logo, a conduta das comissões parlamentares de inquérito, no que diz respeito à intimação de indiciados e testemunhas e demais atos com natureza de instrução (como a tomada de depoimentos), deverá pautar-se pelas normas já

²⁰² Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 284.

estabelecidas na legislação processual penal, na forma como recomenda os artigos 3º e 6º da Lei Federal nº 1.579/1952.

2.2.3 A possibilidade de requerer a condução coercitiva de testemunha

Ao contrário das demais organizações internas do Parlamento, como a Mesa Diretora, colégio de líderes e comissões permanentes, as comissões parlamentares de inquérito são portadoras da prerrogativa de impor à testemunha a sua presença perante a comissão para prestar depoimento.²⁰³

Não é lícito à testemunha o não comparecimento, desde que a convocação tenha se dado de maneira regular e que não se encontre presente o expediente sorrateiro de se convocar suspeitos como se testemunhas fossem, para que não lhes sejam estendidos os direitos e garantias constitucionais, benefícios conferidos aos acusados em geral, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal. Todavia, a Lei Federal nº 1.579/1952 não confere poderes às comissões parlamentares de inquérito para, diretamente, impor o comparecimento da testemunha.

É voz corrente na doutrina a tese de que a testemunha que deixar de comparecer de modo injustificável pode sofrer o constrangimento de se submeter à condução forçada, desde que esta seja requerida ao magistrado da respectiva jurisdição. OVIDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, embora concorde com a existência do poder de intimação de testemunha para comparecer perante comissão parlamentar de inquérito, entende que não é conferido a esta o poder de coagir a testemunha ao comparecimento, restando apenas a opção de requisitar o uso da força ao juízo criminal respectivo diante da eventual relutância.²⁰⁴ Do mesmo modo, JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA adverte que “... os integrantes de uma CPI não têm poderes para determinar a condução coercitiva de testemunhas faltosas...” e ainda “Ao notar que uma testemunha deixou de atender à intimação, os membros de uma CPI não poderão, por exemplo, determinar sua condução coercitiva, muito menos processá-

²⁰³ HC 88.189-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 7-3-06, DJ de 14-3-06; HC 87.230-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 22-11-05, DJ de 28-11-05 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁰⁴ *CPI ao pé da letra*, p. 69.

la por crime de desobediência. Tais providências, como fizemos ver acima, são da alçada exclusiva do Poder Judiciário”.²⁰⁵

Portanto, diante do não comparecimento injustificado da testemunha, deverá ser requisitada a sua condução coercitiva mediante a intervenção da autoridade do Poder Judiciário, tudo isso nos termos do dispõe o § 1º do artigo 3º, da Lei Federal 1.579/1952.

Ainda sobre o poder de requerer a convocação de testemunha, é interessante a dúvida que surge em razão da hipótese de negativa – por parte da autoridade judiciária – em atender à solicitação formulada pela comissão parlamentar de inquérito. De fato, pode o magistrado negar a pretensão, desde que o faça de modo fundamentado, sob pena de incorrer em abuso de autoridade.²⁰⁶

A alegação do dever de sigilo profissional (em sentido amplo, incorporando atividades como a sacerdotal) não é suficiente para obstar a convocação de depoente a prestar depoimento perante comissão parlamentar de inquérito, mas o desobriga de responder a perguntas que coloquem sob risco o cogitado sigilo.

Há ainda a questão relacionada à condução coercitiva de testemunhas em comissões parlamentares de inquérito estaduais, distritais ou municipais, tendo em vista a aplicabilidade ou não a essas esferas das disposições de natureza processual penal contidas na Lei Federal nº 1.579/1952. Esse tema será desenvolvido mais adiante no capítulo que trata das comissões parlamentares de inquérito no Estado federal.

2.3 Poderes regimentais (Senado Federal)

O Regimento Interno do Senado Federal é econômico na utilização da competência de criação de poderes para suas comissões parlamentares de

²⁰⁵ *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 69 e 72; cf. ainda: José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 253; Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 91.

²⁰⁶ Cf. José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, p.70.

inquérito, resultante da autorização concedida pelo § 3º do artigo 58 da Constituição Federal.

De acordo com o disposto no *caput* e no § 1º do artigo 148 do Regimento Interno do Senado Federal, seriam apenas dois os poderes previstos com exclusividade: a possibilidade de se requerer auxílio do Tribunal de Contas para as atividades de investigação promovidas e a possibilidade de que as comissões parlamentares de inquérito criadas no âmbito do Senado Federal promovam a tomada de depoimento sem a necessidade da verificação do quórum de funcionamento.

Passa-se então às considerações sobre cada um desses poderes.

2.3.1 Requerer auxílio do Tribunal de Contas

É por demais sabido que as comissões parlamentares de inquérito, assim como normalmente se dá com todos os parlamentos, carecem de estrutura para a realização satisfatória da tarefa de fiscalizar as ações da Administração Pública.

Dessa forma, e considerando que os tribunais de contas detêm a função constitucional de auxiliar o Poder Legislativo na sua missão de controle e fiscalização, dispõem eles de melhores condições técnicas para a realização dessa tarefa.

Embora seja tido como órgão auxiliar pela própria Constituição Federal, os tribunais de contas não se encontram subordinados institucionalmente ao Parlamento, de modo a receber ordens deste. Por essa razão o Regimento Interno do Senado Federal não fala em “determinar” ao Tribunal de Contas, mas usa o termo “requerer”, permitindo a interpretação de que o respectivo Tribunal de Contas tem a possibilidade de desatender ao pedido.²⁰⁷

²⁰⁷ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, pp. 86 e 87.

Desse modo, uma vez aprovado requerimento nesse sentido, a comissão parlamentar de inquérito expedirá ofício ao presidente do Tribunal de Contas para que este delibere a respeito do auxílio pleiteado.²⁰⁸ Ovídio Rocha Barros Sandoval enfatiza que “A realização das inspeções e auditorias pelo Tribunal de Contas está vinculada, por primeiro, a requerimento *fundamentado* e *aprovado* pela maioria dos votos dos membros da CPI e haverá de estar circunscrita ao *fato determinado* objeto de investigação parlamentar.”²⁰⁹

2.3.2 Tomar, sem quórum, depoimento

De acordo com o que dispõe o Regimento Interno do Senado Federal, as comissões parlamentares de inquérito instituídas sob sua regência têm permissão para realizar a tomada de depoimentos sem a necessidade de observância do quórum de funcionamento.

Os parlamentares normalmente não se dedicam apenas às tarefas investigativas relacionadas com a elucidação dos fatos; além deste mister, cumprem também funções administrativas e políticas das comissões parlamentares de inquérito funções estas inerentes ao ambiente da Casa de Leis. Se não bastasse, é muito comum que, simultaneamente, integrem também outras comissões – permanentes ou temporárias (de representação, comissões parlamentares de inquérito ou outras), participem de debates e votações em plenário, integrem as reuniões de bancada, recebam pessoas em seus gabinetes, ocupem-se das atividades próprias em torno da representação popular, profiram palestras, dentre outras tarefas. Por força disso, em diversas ocasiões as comissões parlamentares de inquérito se vêem na contingência de realizar trabalhos com o quórum mínimo.²¹⁰

Por isso, essa autorização regimental, em certos momentos dos trabalhos, torna-se fundamental para que a comissão possa desenvolver suas atividades,

²⁰⁸ Cf. Alexandre Issa Kimura, *CPI: teoria e prática*, p. 82.

²⁰⁹ *CPI ao pé da letra*, p. 86.

²¹⁰ É oportuno o esclarecimento: procura-se aqui relatar qual seria a rotina dos trabalhos parlamentares “em tese” e não “de fato”, ou seja, não se está a considerar distorções provocadas pelo comportamento eventualmente inadequado por parte de alguns representantes populares como parâmetro.

levando-se em conta a grande importância atribuída à atividade de tomada de depoimentos. Considerando-se a extensa lista de nomes que em geral são ouvidos, não seria razoável o quórum torna-se obstáculo para que os depoimentos se desenvolvessem, desde que tomas as demais providências próprias de um depoimento formal no âmbito do parlamento, como por exemplo, a aprovação de requerimento de convocação do depoente, a publicidade da agenda de depoimentos, a gravação por meio magnético, a garantia do direito do depoente comparecer acompanhado de seu advogado etc.

A permissão regimental também é útil em função da necessidade, em subdividir-se, das comissões parlamentares de inquérito que abordam objetos complexos formando assim subcomissões para investigar ramificações do assunto investigado, ou seja, concentrar suas tarefas em fatos determinados decorrentes e conexos ao fato principal. Dentre outras tarefas, encontram-se as de tomada de depoimentos que, portanto, poderiam ser realizadas sem a necessidade de que se encontrassem reunidos, em número suficiente, os integrantes da respectiva comissão considerada na sua totalidade. Aliás, sequer seria necessária a verificação de algum quórum da própria subcomissão, havendo a permissão para que os depoimentos fossem tomados perante um número diminuto de parlamentares.

A pertinência da autorização para a tomada de depoimentos sem a necessidade de observância do quórum é ainda verificada diante da necessidade que a comissão parlamentar de inquérito promova diligência que implique em viagem a pontos distantes, notadamente quando se trata de investigações promovidas pelo Congresso Nacional ou pelas Assembléias Legislativas. Não haveria sentido a exigência de observância do quórum de funcionamento quando do cumprimento de diligência para a oitiva de uma testemunha que, por qualquer razão que seja, não se encontra em condições de se deslocar até a sede do Parlamento que promove a investigação. O tempo comprometido e os custos investidos seriam ambos demasiadamente altos.

Por fim, registre-se que a autorização regimental em foco não representa uma ofensa ao princípio da colegialidade. Pois, em primeiro lugar, não se deve confundir quórum de funcionamento (número mínimo da metade mais o primeiro número

inteiro de integrantes do respectivo órgão colegiado) com o quórum de deliberação (metade mais o primeiro número inteiro dos votos dos presentes). O princípio da colegialidade está relacionado com este último, ou seja, impõe a manifestação da maioria dos integrantes da comissão parlamentar de inquérito sobre certa matéria. Assim, somente haverá a possibilidade de colheita de votos dos presentes e verificação da manifestação da vontade da maioria na hipótese de existir o quórum de funcionamento exigido para deliberação de sobre determinada matéria.

Por outro lado, não se constituindo a tomada de depoimento uma atividade deliberativa, não está sujeita à manifestação do princípio da colegialidade; este, todavia, deverá ser severamente observado quando da apreciação do requerimento que solicitar a tomada do depoimento, o qual somente poderá se realizar caso a respectiva comissão parlamentar de inquérito, reunida com a presença do quórum mínimo de seus integrantes, assim o deliberar por maioria de votos.

2.4 Poderes regimentais (Câmara dos Deputados)

O regimento interno da Câmara dos Deputados é o que traz o maior número de poderes originais, ou seja, poderes que não têm similares na Lei Federal nº 1.579/1952 ou no Regimento Interno do Senado Federal. Como já foi dito, é o próprio § 3º do artigo 58 que permite que outros poderes sejam previstos pelos regimentos internos das casas legislativas, ficando apenas limitados às disposições constitucionais.

A análise dos §§ 3º e 6º do artigo 35 e dos incisos I, II e V do artigo 36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados apontam para um conjunto de seis poderes específicos: funcionar no recesso parlamentar; receber atendimento preferencial pela Mesa Diretora; requisitar servidores; requerer a audiência de deputados; requisitar serviços de quaisquer autoridades; estabelecer prazos para a realização de diligências.

2.4.1 Prerrogativa de funcionar no recesso parlamentar

Como é sabido, é praxe nos diferentes poderes legislativos do País a observância do recesso parlamentar, nos mesmos moldes do que ocorre no Congresso Nacional. No caso específico do Parlamento central, a Emenda Constitucional n° 50, de 14 de fevereiro de 2006, conferiu nova redação ao artigo 57 da Constituição Federal, estabelecendo que o Congresso Nacional se encontraria reunido ordinariamente no período verificado entre os dias 2 de fevereiro a 17 de julho e entre 1° de agosto e 22 de dezembro.

Desse modo, a partir do dia 23 de dezembro até 1° de fevereiro e do dia 18 de julho a 31 de julho o Poder Legislativo se encontrará em recesso, desde que votadas a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual para o período subsequente. Sua eventual convocação extraordinária ficaria restrita às matérias em função das quais se deu a convocação, estando proibida a apreciação de qualquer outra matéria.

Diante disso, há a possibilidade de que, na Câmara dos Deputados, as comissões parlamentares de inquérito possam desenvolver os seus trabalhos ainda que o Parlamento respectivo encontre-se em recesso. Para tanto, porém, é necessário que seja votado no seu interior requerimento nesse sentido, tendo em vista que, como o anexo segue o principal, havendo recesso na Câmara dos Deputados a mesma lógica deve se estender à comissão parlamentar de inquérito que se encontre funcionando junto a essa Casa.

Essa previsão de funcionamento da comissão parlamentar de inquérito mesmo no período de recesso é pertinente, tendo em vista as próprias características da atividade por ela produzida. Realmente, não seria adequado que estando certa investigação caminhando para o ápice, visse frustrada essa expectativa em razão do recesso parlamentar. Isto porque, no retorno, seja no período maior verificado entre o fim e o início do ano, seja o período mais curto no meio do ano, haveria sempre a hipótese de a comissão parlamentar de inquérito vir perecer todo o trabalho realizado em razão da mudança de cenário que pode ocorrer em qualquer investigação.

2.4.2 Atendimento preferencial pela Mesa Diretora

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados concede às comissões parlamentares de inquérito a possibilidade de receberem da Mesa Diretora da Casa de Lei tratamento preferencial.

Não seria produtora que as comissões parlamentares de inquérito, lidando com assuntos de grande vulto, tivessem que ver os seus pleitos endereçados à Mesa Diretora confundidos com os diversos outros assuntos, alguns importantes e outros nem tanto.

Muitas são as necessidades sentidas pelas comissões parlamentares de inquérito no seu funcionamento diário, e boa parte delas depende da receptividade e boa-vontade por parte da Mesa Diretora. A cessão de funcionários, espaço físico, compatibilidade de agendas de trabalho, aprovação de requerimentos em plenário etc., são exemplos de providências que carecem da ação da Mesa Diretora.

Por essa razão, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados cuidou de conferir tratamento privilegiado às necessidades das comissões parlamentares de inquérito junto à Mesa Diretora.

2.4.3 Requisição de servidores

Também é conferido às comissões parlamentares de inquérito, instituídas na Câmara dos Deputados, a possibilidade de requisitarem o apoio de servidores da própria Câmara dos Deputados, dos outros Poderes da República, sejam esses servidores da administração direta, indireta, de fundações públicas ou mesmo do Poder Judiciário.

Essa prerrogativa deve ser vista com cuidado. Isto porque, embora a idéia mais imediata que o verbo “requisitar” desperta seja de uma requisição na forma de uma ordem, é inevitável perceber que em homenagem ao princípio da separação dos poderes, a requisição de servidores pela comissão parlamentar de inquérito não significa que inexista a possibilidade de denegação do pedido. Note-se que a cessão de servidores de um Poder a outro depende de sua regulamentação mediante lei,

não bastando a previsão contida em regimento interno de um dos Poderes apenas. Logo, para que a comissão parlamentar de inquérito logre êxito em ter tais funcionários à sua disposição, é necessário que aprove requerimento fundamentado e que haja lei regulamentando o assunto. Apresentada a requisição ao respectivo Poder, deverá este analisar a conformidade do pedido, deferindo-o na hipótese de não conter irregularidades.²¹¹

JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES sustenta essa posição nos seguintes termos: “No que toca aos servidores dos demais Poderes, inclusive da administração direta, e serviços de autoridades, no Brasil, mesmo na Câmara dos Deputados, a questão, a despeito de seu regimento interno autorizar a *requisição*, considerando-se que as comissões têm poderes próprios das autoridades judiciais deve ser resolvida harmonicamente entre os interessados, dada a ausência de estipulação de requisitos objetivos para que ela se efetive e é indubitoso que a requisição somente pode ocorrer em casos especiais, devidamente explicitados na legislação, não podendo ficar ao talante dos dirigentes e membros da CPI, e por disposição contida no próprio regimento interno, além de exigir fundamentação.”²¹²

Mesmo no âmbito da própria Câmara dos Deputados, a requisição de servidores deverá ser submetida à apreciação da Mesa Diretora, que é a instância competente para apreciar pedidos dessa natureza, ainda que tal solicitação carregue consigo o privilégio do tratamento preferencial, ao qual alude o item anterior. No que diz respeito aos demais Poderes, significaria uma violência institucional caso a Câmara dos Deputados patrocinasse medida dessa natureza.

2.4.4 Requerer a audiência de deputados

Podem as comissões parlamentares de inquérito em funcionamento na Câmara dos Deputados proceder a convocação para a oitiva dos parlamentares integrantes dessa Casa.

²¹¹ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 88.

²¹² *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 289.

Uma vez que o requerimento seja aprovado, encontra-se o deputado na obrigação de colaborar com os trabalhos da comissão, sob pena de incorrer em falta que poderá ser caracterizada como quebra do decoro parlamentar, isto porque não é lícito que, excetuadas as hipóteses de sigilo, negue-se a colaborar com investigações promovidas pelo próprio organismo que integra.

Encontra-se o parlamentar na obrigação de comparecer por força do respeito que deve cultivar em relação ao próprio Regimento Interno da Casa de Leis à qual se encontra vinculado. Vale lembrar que o Regimento Interno é veiculado por resolução, cuja força vinculante é equivalente a das leis em geral.

2.4.5 Requisitar serviços de quaisquer autoridades

Esse poder, a exemplo das considerações já produzidas a respeito da requisição de servidores, deve ser considerado com cautela a fim de que não se produzam ordens viciadas por inconstitucionalidades e ilegalidades.

De fato, é lícito à comissão parlamentar de inquérito requisitar serviços de qualquer autoridade para fins da realização a contento da sua missão, mas essa requisição deve ser devidamente apreciada pelo titular de cada órgão responsável dos respectivos Poderes, sob pena da configuração de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Particularmente no que se refere à menção especial em relação às autoridades policiais, havendo antecipadamente uma ordem que coloque determinado efetivo a serviço da comissão parlamentar de inquérito, tem esta a competência para determinar aos policiais destacados o cumprimento de certas missões – desde que não sejam manifestamente ilegais – sem a necessidade de formalizar requerimentos pontuais para cada necessidade que surja na rotina dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito.

De qualquer modo, os serviços a ser requisitados devem antecipadamente receber a apreciação e deliberação pela comissão parlamentar de inquérito, por maioria de votos (princípio da colegialidade), além de se encontrar devidamente

fundamentados, em especial, no que diz respeito a sua conexão com o fato determinado objeto da investigação.

2.4.6 Estabelecer prazos para a realização de diligências

Novamente se esbarra aqui na necessidade de observância de princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

Quaisquer prazos que forem estabelecidos pelas comissões parlamentares de inquérito para fins de cumprimento de providências ou diligências deverão ser aqueles já fixados antecipadamente por lei, não parecendo ser possível que elas – extratos que são do Poder Legislativo – tenham competência para determinar a terceiros (ainda que integrantes da Administração Pública de qualquer dos Poderes) a observância de prazos por si mesmas, munidas apenas de autorização regimental.

Por outro lado, elas podem, é verdade, valer-se de todos os prazos estabelecidos na legislação aplicável à matéria ou que lhe tenha caráter suplementar, como é o caso das disposições do Código de Processo Penal, conforme autoriza a própria Lei Federal nº 1.579/1952.

Mas, diferente é a hipótese quando a comissão parlamentar de inquérito fixa prazos para a realização de providências internas. Neste caso ela pode e deve fixar prazos para cumprimento de diligências, uma vez que goza de autonomia para tanto.

2.5 Outros poderes

Além desses poderes resultantes das normas jurídicas abrigadas na Lei Federal nº 1.579/1952 e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, há outros poderes que são colocados à disposição em leis especiais que se relacionam com as comissões parlamentares de inquérito ou ainda como resultante da interpretação sistemática do ordenamento jurídico.

Desse modo, a Lei Complementar Federal nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que “Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências”, confere autorização às comissões parlamentares de inquérito para obter diretamente dessas instituições financeiras – aquelas sujeitas à fiscalização do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários – informações relativas à movimentação financeira de pessoas sujeitas à investigação parlamentar. É o que dispõe o seu artigo 4º e parágrafos:

“Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.”

A matéria relacionada com a interceptação telefônica, por outro lado, está disciplinada na Lei Federal nº 9.296, de 24 de julho de 1996, que regulamentou a parte final do inciso XII, do Artigo 5º da Constituição Federal, no sentido de disciplinar a interceptação de comunicações telefônicas, exigindo-se a autorização judicial para efetivá-la.

Portanto, a interceptação telefônica para fins de escuta e gravação encontra-se entre as matérias protegidas pela cláusula da reserva de jurisdição. Logo, não faz parte do conjunto de prerrogativas das comissões parlamentares de inquérito; somente o magistrado poderá fazê-lo, em segredo de justiça e a pedido da autoridade da polícia judiciária ou do Ministério Público. O direito fundamental contido no inciso XII do Artigo 5º da Constituição Federal, é o elemento limitador; a

regulamentação do dispositivo jamais poderia ir além do núcleo fundamental de proteção ali contido.

Embora na letra fria da Lei não conste a possibilidade de realização de interceptações telefônicas para fins de instrução de inquérito parlamentar – mencionando apenas a possibilidade do pedido pela polícia judiciária ou pelo Ministério Público, a interpretação jurisprudencial tem assegurado o direito de comissão parlamentar de inquérito requerê-las. Segundo o Supremo Tribunal Federal, “A interceptação telefônica foi decretada após longa e minuciosa apuração dos fatos por CPI estadual, na qual houve coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento investigatório normal da polícia. Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos ou circunstâncias que envolverem os denunciados. Para fundamentar o pedido de interceptação, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade da continuação das investigações. Não é exigida a transcrição total dessas conversas, o que, em alguns casos, poderia prejudicar a celeridade da investigação e a obtenção das provas necessárias (art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96). Na linha do art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96, a obrigação de cientificar o Ministério Público das diligências efetuadas é prioritariamente da polícia.”²¹³

Diferente é o caso da quebra do sigilo telefônico ou bancário, cujas informações são prestadas por escrito. Nesses casos, a comissão parlamentar de inquérito tem poderes para decretar a quebra, mediante a manutenção do sigilo em relação às informações que não se prestarem aos fins que motivaram a quebra e, especialmente, mediante requerimento que solicita a medida devidamente fundamentado, de modo a não pairar dúvidas sobre a necessidade da medida para o bom termo das investigações.

Quanto a possibilidade de se promover busca e apreensão, existe controvérsia na jurisprudência com inclinações para a posição de que as comissões parlamentares de inquérito reúnem condições de fazê-lo diretamente. Já na doutrina,

²¹³ HC 83.515, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 16-9-04, DJ de 4-3-05 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006)

prevalece a opinião no sentido contrário, entendendo os autores que tal ordem somente seria possível mediante mandado judicial, ou seja, seria matéria abrigada sob o manto da reserva jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal, conforme se vê em voto de relator, Ministro PAULO BROSSARD, pronunciou-se no sentido de que têm as comissões parlamentares de inquérito essa prerrogativa: “A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que entretanto, devem ser exercidos, sob pena de investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.”²¹⁴

No mesmo sentido, o pronunciamento do Ministro NELSON JOBIM: “A titularidade constitucional do poder investigatório assegura que as CPIs possam tomar as medidas que entenderem necessárias, independentemente de autorização judicial. Não há, quanto a esse ponto, reserva de jurisdição. No âmbito dessa competência podem requisitar, mandar buscar e apreender provas que, ao longo da investigação e a seu juízo, se façam necessárias para elucidar as denúncias. É evidente que a intervenção judicial poderá se dar se houver lesão a direitos subjetivos constitucionais.”²¹⁵ E, ainda: “Com relação à busca e apreensão de documentos, este Tribunal tem admitido que a CPI ‘pode requisitar documentos e buscar todos os meios de prova legalmente admitidos’ e ‘em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando, viessem a ser executadas, cairiam no vazio’ (HC n. 71.039-RJ, Plenário, unânime, Rel. Min. Paulo Brossard, in *DJ* de 06-12-96). Entretanto, o caso tem a particularidade de o impetrante ser advogado militante e, assim, portador de informações protegidas pelo sigilo profissional (artigo 133 da Constituição e artigo 7º, II, da Lei n. 8.906/94). Ante o exposto, concedo em parte a liminar requerida, para que a Comissão Parlamentar de Inquérito limite a quebra dos sigilos e a busca e

²¹⁴ HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, *DJ* de 14-4-94 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²¹⁵ MS 23.574, medida liminar, julgamento em 16-12-1999, *DJ* de 1-2-2000, Seção 1, pp. 95/96 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

apreensão de documentos às relações do impetrante com a Teletrust de Recebíveis S/A, da qual é sócio e conselheiro."²¹⁶

De outro lado, também já se manifestou a Corte Suprema da seguinte forma: "(...) a orientação que, sobre a matéria, restou assentada no STF, cuja jurisprudência não reconhece poder à CPI para medidas acautelatórias ou restritivas de direito, entre as quais se inclui a indisponibilidade de bens verificada neste caso."²¹⁷ E também: "O princípio constitucional da reserva de jurisdição — que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) — não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à comissão parlamentar de inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas."²¹⁸

Na seara doutrinária, ALEXANDRE ISSA KIMURA expressa entendimento no sentido de que somente seria permitida à comissão parlamentar de inquérito a realização por meios próprios de busca e apreensão “pessoal”, atingindo o indivíduo e aquilo que com ele se encontra, não sendo possível que promova a busca “domiciliar” em razão da cláusula da inviolabilidade do domicílio, ou seja, dependente de mandado judicial, em função das disposições expressas no inciso XI do artigo 5º da Constituição Federal.²¹⁹

ALEXANDRE DE MORAES também considera que as comissões parlamentares de inquérito detêm poderes genéricos para a realização de busca e apreensão de

²¹⁶ MS 23.444, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 29-6-99, *DJ* de 28-3-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²¹⁷ MS 23.446, Rel. Min. Ilmar Galvão, decisão monocrática, julgamento em 16-6-99, *DJ* de 23-6-99 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²¹⁸ MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-2-01). No mesmo sentido: MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-11-00, *DJ* de 16-2-01 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²¹⁹ Cf. *CPI: teoria e prática*, p. 82.

documentos necessários às investigações, mas que esse poder genérico encontra limites no tipo constitucional da inviolabilidade do domicílio.²²⁰

JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA tem opinião semelhante, sustentando que carecem as comissões parlamentares de inquérito de poderes para a efetivação por meios próprios de busca e apreensão domiciliares, mas somente pessoais. Lembra o autor que, mesmo no ordenamento jurídico vigente sob a Carta de 1967, cuja redação delegava à lei possíveis exceções ao direito de inviolabilidade domiciliar, admitia-se possível a realização de busca e apreensão por comissão parlamentar de inquérito. Logo, com muito mais razão, seria prática proibida sem acompanhamento de mandado judicial.²²¹

No mesmo diapasão segue OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL: “... *não tem a Comissão Parlamentar de Inquérito competência, ou atribuição, para autorizar busca e apreensões domiciliares. Trata-se de competência reservada, de forma exclusiva, ao Poder Judiciário.*”²²² E JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES: “Percebe-se, portanto, que a busca e apreensão tem por objetivo primordial evitar o desaparecimento das provas do crime (CPP, art. 6º, inciso II e art. 240). As CPIs não têm por finalidade apurar crimes *in abstracto*. Logo, não cabe a busca e apreensão com esse objetivo ou com qualquer outro, por absoluta ausência de poder para tanto (CF, art. 5º, inciso II), razão porque entende-se evidente que não têm as CPIs poder para determinar busca e apreensão de bens ou documentos de órgãos públicos ou de pessoas naturais ou jurídicas, em qualquer lugar, em especial a busca domiciliar (CF, art. 5º, inciso XI), dependendo, em qualquer hipótese, de autorização judicial, para cujo requerimento deverá demonstrar a pertinência e necessidade.”²²³

²²⁰ Cf. *Direito Constitucional*, p. 381.

²²¹ *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 57 e ss.

²²² *CPI ao pé da letra*, p. 105.

²²³ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 390.

v) os limites das comissões parlamentares de inquérito

1. Considerações iniciais

Em coerência com tudo o que já foi exposto nos capítulos anteriores, cumpre evidenciar que os poderes conferidos às comissões parlamentares de inquérito são poderes limitados. Na vigência do Estado Democrático de Direito, todo o aparato estatal, de todos os Poderes, encontra limites para sua ação na própria lei.²²⁴

Essas limitações advêm dos princípios fundamentais e da própria regulamentação que o instituto diretamente recebe da Constituição e da legislação infraconstitucional, como as leis ordinárias, os regimentos internos das respectivas casas legislativas. Por receber da Constituição Federal os poderes próprios das autoridades judiciais, as comissões parlamentares de inquérito igualmente encontram-se submetidas às obrigações próprias dos magistrados, em especial, observar as limitações impostas pelos direitos e garantias fundamentais.

Exemplos dessas limitações dadas pelos direitos e garantias fundamentais é a observância de princípios como o do devido processo legal. Sob tal princípio, é defeso ao Poder Legislativo, mediante suas comissões parlamentares de inquérito, a descon sideração de procedimentos para sua instalação (requisitos de número mínimo de assinaturas, fato determinado e prazo de funcionamento), dos demais requisitos do Artigo 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988, das outras normas legais, da observância do prazo de funcionamento, de desvios de finalidade e da ofensa à separação de poderes.

²²⁴ "Os poderes de investigação atribuídos às CPIs devem ser exercidos nos termos da legalidade. A observância da legalidade é fundamental não apenas à garantia das liberdades individuais — mas à própria integridade das funções — função como dever-poder — das CPIs. Essas não detêm simples poder de investigar; antes, estão vinculadas pelo dever de fazê-lo, e de fazê-lo dentro dos parâmetros de legalidade. Vale dizer, a ordem jurídica atribui às CPIs o dever de investigar, sem contudo exceder as margens da legalidade. Em nenhum momento se justifica a afronta a ela, seja pelos investigados, seja por quem investiga." (MS 25.908, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, julgamento em 27-3-06, *DJ* de 31-3-06) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

A respeito disso, PLÍNIO SALGADO invoca o ensinamento de Jorge Ferreira, nos seguintes termos: "Os poderes de investigação das CPI's estão também sujeitos aos limites a que estão sujeitas as autoridades judiciais, designadamente os que se traduzem no respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, as CPI's não poderão deixar de ter em atenção, por exemplo, a inviolabilidade do domicílio, o sigilo da correspondência e de outros meios de comunicação privada e a reserva da intimidade".²²⁵

Assim também já decidiu o Supremo Tribunal Federal inúmeras vezes: "Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais — e não maior que o dessas —, a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes (...)".²²⁶

E também: "As comissões parlamentares de inquérito e a prisão. Têm as comissões Parlamentares de Inquérito '... poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (CF, art. 58, § 3º). No exercício desses poderes, tais comissões devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal. Leio, na Constituição Federal: 'Art. 5º (...) LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei'. Assim, somente em duas situações é admitida a prisão: (a) flagrante delito; (b) ordem judicial. A única exceção admitida é a relativa à 'transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei'. CPI não tem o poder de prisão. O Tribunal, em Sessão Plenária, já decidiu ser exclusivo de membros do Poder Judiciário, salvo o estado de flagrância, a decretação de prisão (MS. 23.452, Celso de Mello). Há outros precedentes (HC 71.279, Celso de Mello, HC 79.563, Marco Aurélio; HC 71.039, Paulo Brossard)".²²⁷

²²⁵ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 36.

²²⁶ HC 79.244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23-2-00, DJ de 24-3-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²²⁷ HC 79.790, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 23-11-99, DJ de 26-11-99 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

E ainda: “São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também, e com ele as suas comissões.”²²⁸

2. Limites constitucionais formais

Os requisitos formais – objetos de consideração no capítulo III (Requisitos para propositura e instalação das comissões parlamentares de inquérito) deste trabalho – atuam também como elementos limitadores dos poderes por elas exercidos. Como já se disse alhures, “a forma é a maior inimiga do capricho”. As regras que impõe os procedimentos necessários para que se instale e se promova uma investigação parlamentar impedem que os integrantes desses comitês, em conjunto ou isoladamente, subvertam o interesse público em favor dos interesses pessoais.

Assim, a garantia de que o requerimento solicitando a instauração de processo investigatório por comissão parlamentar de inquérito, e o próprio desenvolvimento do inquérito propriamente dito, somente possam ter condições de tramitação e desenvolvimento se respeitados esses requisitos, constitui-se em obstáculo fundamental ao abuso do poder do Estado e em garantia essencial de defesa da cidadania.

A definição de um número mínimo de um terço dos integrantes do parlamento como subscritores do requerimento de instalação de comissão parlamentar de inquérito cumpre a função simultânea de garantir o direito de fiscalizar e também de impedir que a instituição de comitês de investigação sobre os mais diferentes assuntos – muitas vezes a serviço de interesses meramente pessoais ou políticos mais mezinhos ou mesquinhos – se proliferem pelas casas legislativas do País em prejuízo do equilíbrio institucional do Estado e do respeito aos direitos fundamentais.

²²⁸ HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

No mesmo sentido encontra-se a necessária limitação imposta pela indicação de fato determinado a ser investigado. A todo momento, desde da solicitação de instalação, a comissão parlamentar de inquérito estará sujeita a controle estabelecido pelo efeito vinculante proporcionado pela indicação no requerimento do fato determinado que será investigado. Ainda que outros fatos possam vir a ser considerados, é inescapável que os poderes da comissão parlamentar de inquérito não poderão ser exercidos em relação a fatos outros que não guardem clara conexão com aquele que está na gênese da sua instalação.

Igualmente, é garantia de defesa da cidadania que exista um prazo limite para que as investigações sejam promovidas. O poder de investigar está, portanto, limitado pelo transcurso do tempo; do contrário, estariam abalados os alicerces oferecidos pela segurança jurídica do Estado Democrático de Direito.

3. Limites constitucionais materiais

Os limites materiais dos poderes das comissões parlamentares de inquérito são aqueles impostos constitucionalmente em função da limitação anterior que é impingida à própria ação do respectivo Poder Legislativo.

Considerando-se que as comissões parlamentares de inquérito nada mais são do que *longa manus* do Poder Legislativo e que – dada a sua natureza acessória – não podem reunir mais poderes do que o ente principal que lhe deu origem, é inescapável que os poderes conferidos aos parlamentos ofereçam também os contornos dos limites de sua atuação e, portanto, da atuação das suas comissões parlamentares de inquérito. Nas palavras de ANDRÉ RAMOS TAVARES: “É que, como comissão do Congresso que é, deve, em sua finalidade, inserir-se nas finalidades da própria entidade na qual se alberga e da qual não passa de uma derivação orgânico-institucional. Daí a idéia de que a C.P.I. não é um fim em si

mesma, mas um meio de alcançar o fim maior, o desempenho, pelo Parlamento, de sua função legislativa.”.²²⁹

Não por outra razão que o Regimento Interno do Senado Federal, no seu artigo 146²³⁰, explicitamente invocou essa limitação material ao determinar a vedação de que viessem a ser objeto de suas comissões parlamentares de inquérito assuntos pertinentes à competência própria da Câmara dos Deputados, do Poder Judiciário e dos Estados.

Mas, sustentam diversos autores, como OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL²³¹ e PLÍNIO SALGADO²³², que a comissão de inquérito somente poderá investigar fatos que guardem relação com as matérias que se encontrarem presentes no elenco de competências legislativas da respectiva casa; sustentam que a competência legislativa é, por excelência, própria daquele Poder; logo, toda e qualquer investigação deverá confluir para essa direção, não sendo cabível que matéria estranha seja investigada, notadamente assuntos de âmbito privado.

JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES promove admoestação do mesmo quilate: “Sabendo-se que a competência para investigar está umbilicalmente ligada à de legislar, porque a investigação orienta a legislação e a fiscalização (controle), atividades que emergem das funções institucionais do Poder Legislativo, é inexorável que o Legislativo de cada unidade da Federação, em princípio, somente poderá constituir inquérito parlamentar para apurar fatos que estejam enquadrados na sua competência para legislar e, por conseguinte, para fiscalizar (exercer controle).”²³³

De fato, não parece razoável que toda e qualquer matéria possa ser objeto de investigação parlamentar. Mas, por outro lado, é preciso evitar possível confusão, enfatizando-se que não parece ser igualmente razoável que a investigação

²²⁹ *Curso de Direito Constitucional*, p. 1038.

²³⁰ “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.”

²³¹ *CPI ao pé da letra*, p. 38. O autor ancora sua posição também nas opiniões de Saulo Ramos, Carlos Maximiliano e em julgado da Suprema Corte estadunidense.

²³² *Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 79 e ss.

²³³ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 357.

parlamentar esteja limitada apenas àquelas matérias cuja *iniciativa* do processo legislativo seja titularizada pelo Poder Legislativo.

A ressalva que ora se cogita baseia-se no fato de que uma das finalidades da comissão parlamentar de inquérito seria a apresentação de proposição legislativa (mediante proposta de emenda à Constituição, projeto de lei, projeto de resolução, requerimento de informação etc.)²³⁴ em decorrência do resultado das investigações promovidas. Como deve ser afastado o vício de iniciativa em razão de matérias que não constam do rol de iniciativas aptas ao parlamentar, restaria um número diminuto de assuntos sobre os quais, constitucionalmente, os parlamentares poderiam ter iniciativa legislativa, afastando-se assim, mediante tal interpretação, muitos temas que tradicionalmente são objetos de comissão de inquérito. Se este problema não é tão perceptível no âmbito do Congresso Nacional – uma vez que reúne um número maior de competências passíveis de iniciativa por parlamentar – o contrário ocorre nas câmaras municipais e nas assembleias legislativas, especialmente nestas últimas que se encontram praticamente esvaziadas de competências próprias para iniciar o processo legislativo.

Além disso, não parece ser absolutamente necessária a vinculação que se pretende estabelecer entre duas missões diferentes titularizadas pelo Poder Legislativo, a fiscalizatória e a legislativa; a apresentação de proposições legislativas não são o objetivo principal de uma investigação parlamentar, mesmo porque o fato determinado objeto de investigação pode não estar relacionado com a ausência ou inadequação de normas jurídicas, mas sim com o seu descumprimento.

Em que pese o nome, há muito tempo que o Poder Legislativo tem a função de fiscalização em condição de igual dignidade com a de legislar; não raro, muitas casas legislativas ocupam-se mais da primeira do que da segunda sem que sua missão institucional encontre-se prejudicada, ao contrário. Assim, não há razões para se restringir automaticamente a competência fiscalizatória às matérias que são de competência para apresentação de projetos de lei pelos parlamentares.

²³⁴ A tese de que a investigação parlamentar é função auxiliar da atividade legislativa leva à conclusão de que se segue necessariamente ao relatório final a apresentação de proposição legislativa, algo que neste momento se admite apenas para efeito de argumentação; registre-se que a discordância em relação a essa interpretação será exposta mais adiante.

Logo, seria oportuno enfatizar que melhor entendimento seria aquele que considera passível de investigação pelas comissões parlamentares de inquérito de fato determinado relacionado com as matérias – privativas ou não – cuja *apreciação legislativa* seja atribuída ao Poder Legislativo e não apenas cuja *iniciativa legislativa* lhe pertença. No caso da esfera da União, seriam as matérias contidas nos elencos dos artigos 21, 22, 23, 24, 48, 49, 50, 51 e 52, todas passíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito.

ALEXANDRE DE MORAES sustenta que “... podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso, não existindo autoridade geral das CPIs para exposição dos negócios privados dos indivíduos, quando inexistir nexos causal com a gestão da coisa pública.”²³⁵ Quanto à possibilidade de investigação de negócios privados, há que se considerar que as relações entre particulares, em um primeiro instante sob regime jurídico de direito privado, por vezes encobrem outras relações que extrapolam os interesses dos seus protagonistas e envolvem direitos de ordem pública, especialmente aqueles identificados como difusos ou coletivos. Nesse sentido, poder-se-ia invocar os exemplos das comissões parlamentares de inquérito do Senado e da Câmara dos Deputados que investigaram, respectivamente, as atividades da Confederação Brasileira de Futebol e da multinacional Nike; ainda à guisa de exemplo, a Câmara dos Deputados promoveu há poucos anos a “CPI da Serasa”.

Mas a Constituição Federal de 1988 traz outra limitação material à ação das comissões parlamentares de inquérito. Segundo o disposto no seu artigo 86, somente o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, são competentes para processar e julgar o presidente da República. Por força disso, não seria lícita a sua investigação por comissão parlamentar de inquérito, em razão da reserva de jurisdição instituída pelo respectivo dispositivo. ANDRÉ RAMOS TAVARES assim afirma: “Ademais, e nessa mesma linha, outro limite competencial diz respeito à investigação da Presidência da República,

²³⁵ *Direito Constitucional*, p. 378.

porque há a prerrogativa constitucional de que o Presidente da República só seja investigado na forma do art. 86 da C.F., que exige a autorização de 2/3 (dois terços) da Câmara dos Deputados e o julgamento perante o S.T.F. (reserva de jurisdição) ou perante o Senado (conforme o caso).²³⁶ Já ALEXANDRE ISSA KIMURA expressa opinião no sentido de que não há ofensa ao princípio da separação dos Poderes na convocação do Presidente da República: “Nessa esteira, temos que a Comissão de Inquérito pode, inclusive, intimar o Chefe do Executivo para depor. É que a CPI, além de outras funções, serve como instrumento hábil para a investigação de um fato determinado, o qual, durante a instrução, tentaria elucidar a prática de ilicitude pelo Chefe do Executivo e, posteriormente, encaminhar o relatório conclusivo com as provas colhidas para subsidiar documentalmente um futuro processo de *impeachment*. Ao nosso sentir, essa medida não viola os arts. 85 e 86 da Constituição da República que tratam da responsabilidade do Presidente da República.”²³⁷

Em função de tudo isso, tem-se que a correlação necessária entre o fato determinado apontado no requerimento e o rol de competências constitucionalmente titularizado pelo respectivo Poder Legislativo colabora para que as comissões parlamentares de inquérito vejam seus poderes limitados pela matéria de competência.

4. Reserva da jurisdição

Como já foi examinado em item próprio, a Constituição Federal outorgou às comissões parlamentares de inquérito poderes próprios das autoridades judiciais, nos termos do § 3º do artigo 58. Ao fazê-lo, permitiu que elas, no aspecto apenas investigativo, fossem possuidoras de poder judiciais necessários à eficácia de suas ações. Todavia, concomitantemente, impede que venham a executar por si mesmas, ainda que por força de investigação, medidas assecuratórias próprias dos

²³⁶ *Curso de Direito Constitucional*, p. 1038.

²³⁷ *CPI: teoria e prática*, p. 60.

magistrados, estabelecendo, em relação a tais poderes, verdadeira reserva jurisdicional.²³⁸

Em função disso, medidas da natureza da indisponibilidade de bens, da proibição de viagens, da prisão, da busca e apreensão e da interceptação de telecomunicações, não poderiam ser perpetuadas no curso de investigação de comissão parlamentar de inquérito, senão com a devida solicitação – antecedida de requerimento devidamente fundamentado e aprovado por maioria dos parlamentares da comissão – para o magistrado da respectiva jurisdição.

OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL adverte, de fato, que é necessário estabelecer uma distinção diante dessa assertiva constitucional. Na sua opinião, “A outorga de tais poderes *próprios das autoridades judiciais* não confere às comissões de inquérito a competência para praticar atos *jurisdicionais*.”²³⁹; sustenta que, em homenagem ao princípio da separação dos poderes, aquelas que são próprias do Poder Judiciário não podem ser exercidas por outrem, sob pena de violação do princípio.

Segundo ALEXANDRE DE MORAES, “... as Comissões Parlamentares de Inquérito jamais terão os mesmos poderes cautelares que possuem as autoridades judiciais durante a instrução processual penal (...) Nessas hipóteses, as CPIs carecem de competência constitucional para a prática desses atos, devendo solicitar ao órgão jurisdicional competente.”²⁴⁰

Para JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES “Às comissões de inquérito foram outorgados somente poderes de *investigação* das autoridades judiciais, não poderes de *construção de bens e direitos*, nem de *acautelar sentença judicial* que, por óbvio,

²³⁸ "Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução — a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a ela conferidos no art. 58, § 3º —, mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao juiz competente para proferi-la." (MS 23.480, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 4-5-00, DJ de 15-9-00). No mesmo sentido: MS 23.471, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 10-11-99, DJ de 10-8-00. (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²³⁹ *CPI ao pé da letra*, p. 41

²⁴⁰ *Direito Constitucional*, p. 381.

não têm elas competência para proferir.”.²⁴¹ Registra ainda que, em se tratando de medidas assecuratórias, mesmo impedida pela cláusula da reserva da jurisdição, a comissão parlamentar de inquérito não poderá requerer ao magistrado a providência que pretende caso não promova a notificação ao sujeito passivo de que é objeto de investigação.²⁴²

O Ministro CELSO MELLO, discorrendo sobre a reserva da jurisdição, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal, afirma que cabe: “... ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado.”.²⁴³

Sobre a matéria, é muito útil revisitar outras decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

“A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e, quando viessem a ser executadas, cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.”.²⁴⁴

“(...) a orientação que, sobre a matéria, restou assentada no STF, cuja jurisprudência não reconhece poder à CPI para medidas acautelatórias ou restritivas de direito, entre as quais se inclui a indisponibilidade de bens verificada neste caso.”.²⁴⁵

²⁴¹ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 383.

²⁴² Cf. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 383.

²⁴³ MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, DJ de 12-5-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁴⁴ HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁴⁵ MS 23.446, Rel. Min. Ilmar Galvão, decisão monocrática, julgamento em 16-6-99, DJ de 23-6-99 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

"A Constituição da República, ao outorgar às comissões parlamentares de inquérito 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as comissões parlamentares de inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard)".²⁴⁶

"O princípio constitucional da reserva de jurisdição — que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) — não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à comissão parlamentar de inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas".²⁴⁷

²⁴⁶ MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-94, DJ de 12-5-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁴⁷ MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, DJ de 16-2-01. No mesmo sentido: MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-11-00, DJ de 16-2-01 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

"Entendimento do STF segundo o qual as CPI'S não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial."²⁴⁸

5. Direitos fundamentais

A Constituição Federal de 1988²⁴⁹ consagrou um significativo rol de direitos fundamentais sem precedentes na história jurídica do País. Tais direitos fundamentais contribuíram para o maior desenvolvimento da democracia ao assegurar que todos pudessem exercer sua liberdade sem temer medidas autoritárias advindas de um Estado repressor.

É sabido que a civilização humana percorreu um longo caminho para chegar até a tutela dos direitos fundamentais, pautado, inclusive, por muitos avanços e retrocessos; mas que acabou por demonstrar que, embora todos os sistemas tenham defeitos, o democrático é o menos tortuoso deles²⁵⁰, tendo em vista que não é possível a existência de um sistema democrático que, concomitantemente, não proteja os direitos fundamentais. Essa convicção tornou-se particularmente mais forte após as dolorosas experiências resultantes da ação dos regimes totalitários que massacraram minorias e dos sacrifícios para derrotá-los, simbolizados especialmente na Segunda Guerra Mundial.

A tragédia do conflito mundial levou as nações a se reunir no pós-guerra em torno da Organização das Nações Unidas e a elaborar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamando um novo conjunto de direitos fundamentais dos quais os seres humanos não podem prescindir; direitos fundamentais que visam a

²⁴⁸ MS 23.455, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 24-11-99, *DJ* de 7-12-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁴⁹ Em 22 de novembro de 1969 foi adotada e aberta às assinaturas pelos Estados americanos, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), tratado que consolidou a tutela dos direitos humanos pelos diferentes países do continente americano. O documento foi ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992.

²⁵⁰ Parece adequado lembrar aqui a célebre e irônica frase comumente atribuída a Winston Churchill: "A democracia é o pior sistema, fora todos os outros".

proteger todo ser humano da opressão que pode ser perpetuada pelo Estado, enquanto poder instituído, assim como por particulares por força da omissão do próprio Estado.

As comissões parlamentares de inquérito, em razão dos seus objetivos e da própria maneira como se propõe a alcançá-los, estão sempre agindo em um campo delicado de proximidade com os limites impostos pelos direitos fundamentais. De fato, para que possam investigar o fato determinado, necessitam se valer de expedientes que podem constranger o patrimônio jurídico das pessoas, inclusive nos seus aspectos mais sensíveis. Mas, como lembra JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, “... toda a atuação do Estado, por quaisquer de seus Poderes, órgãos e agentes, haverá de pautar-se na lei, na justiça e na primazia do homem, que é anterior e superior ao próprio Estado, razão por si só suficiente para que se constitua em causa primária e derradeira de toda a atuação estatal. O desvirtuamento desse princípio deve ser acoimado pelo Poder Judiciário, único hábil na estrutura do Estado à solução de conflitos e à garantia da observância aos direitos e garantias individuais e coletivos, do Estado de Direito e à preservação de independência entre os Poderes.”²⁵¹

Assim, as comissões parlamentares de inquérito encontram nos direitos fundamentais consagrados pela Carta Magna um biombo a impedir que elas exorbitem no uso das suas prerrogativas, abusando da autoridade que lhe é conferida pelo próprio ordenamento jurídico para o atendimento satisfatório de seu mister.²⁵² Constituem-se, portanto, tais direitos fundamentais em verdadeiros princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

²⁵¹ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 301.

²⁵² A esse propósito, tem-se a seguinte manifestação do Supremo Tribunal Federal: “A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as comissões parlamentares de inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard).” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-94, DJ de 12-5-00) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

De acordo com a importância conferida pela Carta Magna a esses princípios, não podem prosperar então quaisquer ações patrocinadas pelo Estado no sentido de restringir ou diminuir os direitos das pessoas em receber um tratamento digno por parte das autoridades, sendo vedadas todas as formas de invasão ao patrimônio jurídico fundamental das pessoas, à margem das regras democraticamente estabelecidas.

ALEXANDRE DE MORAES é enfático ao afirmar que “A maior limitação à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito é o pleno respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, projeto maior de um Estado Democrático de Direito, (...) Sem respeito à dignidade da pessoa humana não haverá Estado de Direito, desaparecendo a participação popular nos negócios políticos do Estado, quebrando-se o respeito ao princípio da soberania popular, que proclama todo o poder emanar do povo, com a conseqüência nefasta do fim da Democracia.”²⁵³

Em outro momento foi demonstrado que as comissões parlamentares de inquérito retiram o seu poder de fiscalização e controle da representação parlamentar que, por seu turno, é fruto do exercício indireto do poder da soberania popular. Tais instrumentos sociais de fiscalização e controle exercidos pelos parlamentos, a título de levar a efeito a sua missão, dispõem de um conjunto de competências; são poderes freqüentemente exercidos contra as pessoas e que, teoricamente, chocam-se com os direitos fundamentais por elas titularizados.

Como relatam diversos estudiosos²⁵⁴, dos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente alguns costumam sofrer violações reiteradas no seio das comissões parlamentares de inquérito. Com maior ou menor freqüência, o direito ao tratamento digno, o direito de ir e vir, o privilégio contra a auto-incriminação, o direito ao silêncio, à privacidade, à intimidade, o direito ao exercício da advocacia etc., são desconsiderados por parlamentares que protagonizam verdadeiras aberrações

²⁵³ *Direito Constitucional*, p. 385.

²⁵⁴ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 360 e ss.; Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, 91 e ss.; Uadi Lammêgo Bulos, *Comissão parlamentar de inquérito*, pp. 56 e ss.; Paulo Hamilton Siqueira Jr., *O perfil processual das comissões parlamentares de inquérito*, p. 254; e Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, pp. 125 e ss.

jurídicas que, sob o pretexto de exercerem a missão fiscalizadora do Parlamento, em nome dos interesses da sociedade, realizam verdadeiras inquisições sem fogueiras.

Necessário, portanto, seja aplicada a harmonização dos princípios a fim de garantir que o desejo da sociedade, de ver investigados os fatos que colocam em risco sua harmonia, não venha a representar, simultaneamente, violações de toda ordem aos direitos fundamentais. Essa preocupação se torna ainda mais urgente no contexto de comissões parlamentares de inquérito, dadas muitas das suas peculiaridades que dão ensejo a abusos.

6. Harmonização de princípios

Como se pode verificar até aqui, os direitos e garantias fundamentais formam um conjunto bastante expressivo de princípios e regras resultado de muitos séculos de aprendizado da civilização humana no trato com o poder, no sentido de lhe estabelecer limites ou de lhe impor obrigações.

Dentre esses princípios encontram-se aqueles referentes aos direitos das pessoas que estão relacionadas com algum processo de investigação e com outros direitos deles derivados: devido processo legal, presunção de inocência, contraditório, a permanecer em silêncio, não se auto-incriminar, privacidade, intimidade, sigilos fiscal, telefônico e bancário etc. Não é demais lembrar que tais direitos são tão importantes no ordenamento jurídico brasileiro que não podem ser objeto de emenda constitucional que sugira a diminuição do seu alcance, conforme estatui o inciso IV, do § 4º, do Artigo 60 da Constituição Federal. A ninguém, tampouco ao Estado, é dada a possibilidade de não reconhecê-los ou ignorá-los.

Por outro lado, é sabido que, no arranjo proporcionado pela divisão tripartite de competências no contexto do Estado Democrático de Direito, ao Poder Legislativo – extrato que é da sociedade – cabe exercer a representação da soberania popular. Em o fazendo, exercita duas missões: introduzir normas jurídicas

que inovam o ordenamento e promover a fiscalização e o controle da Administração Pública.

Esse poder fiscalizatório não é secundário. Ao contrário, coloca-se lado a lado em importância com a competência legislativa, sendo que, por diversas razões, os parlamentos têm demonstrado maior vocação no seu exercício do que no exercício da função legislativa.

Desse modo, por força do fenômeno do princípio da representatividade, o conjunto de parlamentares e as comissões por eles constituídas – permanentes ou temporárias – recebem essa delegação do titular do poder, o povo, para, em nome dele, promover as investigações com vistas à preservação do interesse público.

No contexto de uma comissão parlamentar de inquérito, não raro, a própria comissão ou um de seus integrantes ultrapassam os limites no exercício de algumas de suas prerrogativas conferidas pela representatividade.

Esses excessos são mais freqüentes em algumas situações. Uma delas está relacionada com a conferência do *status* oficial de testemunha da pessoa que é, na verdade, considerada e tratada na prática como investigada; essa postura viola direitos fundamentais negando-se ao suspeito o direito de ser tratado como tal, ou seja, que lhe sejam estendidos os benefícios previstos na própria Constituição, como o direito ao contraditório e ampla defesa, com os meios e os recursos inerentes, previstos no Artigo 5º, inciso LV.

Expedientes dessa ordem contribuem para que o investigado se veja na iminência de sofrer restrições ao seu direito de ir e vir, em função da possibilidade de que seja encontrada alguma contradição em seu depoimento, prestado sob juramento de dizer a verdade – como é próprio de testemunhas. Não raro, há indevida pressão dos integrantes das comissões parlamentares de inquérito a fim de que essa contradição seja exposta como se mentira fosse.

Nesse ponto, sobressai um dos aspectos mais deprimentes do abuso de poder que freqüentemente assola as atividades de alguns parlamentares: a tentativa

de gerar um fato espetacular e assim lograr a aparição em vários meios de comunicação; tudo isso à custa do sacrifício de direitos fundamentais dos implicados nas investigações.

Também há agressão aos direitos dos depoentes na forma ofensiva com a qual alguns parlamentares, alimentados apenas pela vaidade, a eles se dirigem, muitas vezes de maneira autoritária ou ainda valendo-se de discursos nada objetivos, que discorrem sobre a vida privada dos depoentes.

Não por outra razão que, nas comissões parlamentares de inquérito, muitos dos convocados para prestar esclarecimentos se vêem na contingência de apelar ao Supremo Tribunal Federal a fim de obter *habeas corpus* preventivo e com isso ver-se liberados para permanecer em silêncio ou até mesmo mentir para não se auto-incriminar. Uma vez obtido o remédio, é comum ouvir parlamentares invocando o princípio da separação dos poderes para atacar a decisão do Poder Judiciário.

No que diz respeito a outros direitos fundamentais, há casos em que eles devem ceder em prol do interesse público representado pela autoridade parlamentar de investigação, justamente por força dos já mencionados princípios que conferem ao Estado brasileiro o *status* de Estado Democrático de Direito. Caberá ao aplicador do direito, mediante o uso das ferramentas de concretização – como o princípio da harmonização –, determinar o respectivo alcance das restrições impostas.

Assim, salvo aquelas medidas que são privativas de magistrado, como a condução coercitiva e a interceptação de sistemas de comunicação, providências como quebra de sigilos fiscal, bancário e telefônicos (registros de ligações) são passíveis de execução por parte da comissão parlamentar, desde que observado o dever de fundamentação do requerimento que solicita a medida, devendo-se demonstrar a necessidade da medida sugerida e o nexo entre esta e os possíveis benefícios ao processo de investigação.

Não há dúvidas de que para os bons resultados no funcionamento das instituições do Estado Democrático de Direito é mister a composição entre os princípios que veiculam direitos e garantias fundamentais e os princípios da

soberania popular, democrático e da representatividade, dos quais o Poder Legislativo e as suas comissões parlamentares de inquérito retiram a sua legitimidade para agir.

OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL expressa essa preocupação na seguinte passagem de sua obra: “Há de existir, nos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, em seu aspecto procedimental, a ‘constante busca do equilíbrio entre o *exercício do poder e a preservação dos direitos do cidadão.*’”²⁵⁵ No mesmo tom pronuncia-se ALEXANDRE DE MORAES: “Dessa forma, a conduta das Comissões Parlamentares de Inquérito deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança jurídica e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos em busca de resultados satisfatórios garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional.”²⁵⁶

Mas para que seja possível isto, é necessário que o operador do direito (quer no Poder Legislativo, quer no Poder Judiciário), no processo de interpretação dos mandamentos constitucionais, reduza ao mínimo possível as influências de sua pré-compreensão, procurando eliminar a contaminação representada pelas suas escolhas político-ideológicas que possam vir a interferir na fixação dos contornos traçados, determinando assim até aonde vai o direito fundamental do depoente e até que ponto pode avançar o Poder Público no exercício de suas prerrogativas. O processo de concretização equilibrada das normas constitucionais dependerá muito desse compromisso do intérprete.

Nesse sentido, é muito útil a lição de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO sobre o princípio da concordância prática ou da harmonização: “Este princípio não deve divorciar-se de outros princípios de interpretação já referidos (princípio da unidade, princípio do efeito integrador). Reduzido ao seu núcleo essencial, o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito ou em concorrência de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros. O campo da eleição do princípio da concordância prática tem sido até

²⁵⁵ *CPI ao pé da letra*, p. 47. O autor se apóia na afirmação de Luís Roberto Barroso.

²⁵⁶ *Direito Constitucional*, p. 384.

agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a idéia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens.”.²⁵⁷

7. Controle jurisdicional das atividades

A sociedade humana experimentou um longo aprendizado para conseguir estabelecer alguma forma eficiente de controle do poder. No imaginário popular de uma sociedade que se pretende democrática, deve existir um mínimo de consciência a respeito dos direitos que as pessoas individualmente ou coletivamente titularizam e da possibilidade de exercê-los contra o próprio Estado, ou seja, contra o próprio poder. Essa noção de cidadania é um dos pilares do Estado Democrático de Direito; neste, deve existir um conjunto de direitos fundamentais inalienáveis de que as pessoas têm consciência que titularizam apenas pelo fato de existirem.

Com base nisso, JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES afirma: “Tais direitos fundamentais têm íntima relação com o processo democrático, legitimando o cidadão à interpretação constitucional para que suas aspirações e manifestações sejam respeitadas. Portanto vivemos em um país que optou, de modo peremptório, por constituir-se em Estado Democrático e de Direito, elegendo, por princípio fundamental, dentre outros, a dignidade da pessoa humana.”.²⁵⁸

Com efeito, a Constituição Federal assegura a todos os brasileiros o direito à dignidade humana e ao bem-comum como valores básicos, conforme preceituam os seus inciso III do artigo 1º e o inciso IV do artigo 3º. Em seguida, nos artigos 5º a 17 estão enumerados os direitos e garantias fundamentais propriamente ditos.

²⁵⁷ *Direito Constitucional*, p. 234

²⁵⁸ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 300.

Mas é essa mesma Constituição que, além de explicitar os direitos e garantias das pessoas em face do poder, também institui o Estado, organizando-o em diferentes órgãos e instâncias destinados a expressar a vontade popular soberana. Fazendo isso, a Constituição – criadora que é do próprio Estado – estabelece quais são os poderes, limites e obrigações de todos os órgãos estatais e as pessoas que se submetem aos seus comandos, de tal sorte que todo poder e todo órgão destinado ao exercício do poder encontram na Constituição a sua fonte e o seu limite, inexistindo quaisquer possibilidades de que os poderes e prerrogativas previstos sejam exercidos e dissonância com as disposições da Carta Magna, ou ainda, que, uma vez considerado a natureza rígida do texto, estejam sujeitos a mudanças com a facilidade que coloque em risco o equilíbrio de competências.

Exatamente por isso que todos devem reconhecer o primado da supremacia da Constituição, devendo abster-se da elaboração de normas jurídicas com ela conflitantes ou da prática omissiva ou comissiva que coloque em rota de colisão com os preceitos veiculados pela Lei das Leis. De modo bastante claro, JOSÉ AFONSO DA SILVA afirma: “Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente pelas normas positivadas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.”²⁵⁹

Com inspiração nisso, pode-se concluir que as competências de fiscalização e controle exercidas pelo Parlamento e, aí inclusos os poderes conferidos nas atividades investigativas promovidas pelas comissões parlamentares de inquérito, encontram limite intransponível nos direitos e garantias instituídos pela mesma Constituição Federal que lhes serve de fonte, de modo que, o Poder Legislativo, ao investigar, deve cingir-se às imposições ditadas na Carta Magna.

²⁵⁹ *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 47.

A essência desse pensamento encontra-se presente na seguinte manifestação do Ministro CELSO DE MELLO, por ocasião de julgamento de mandado de segurança impetrado no Supremo Tribunal Federal por força de ação exorbitante de comissão parlamentar de inquérito: “Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo não traduzem nem configuram situação de conflito institucional, especialmente porque, acima de qualquer dissídio, situa-se a autoridade da Constituição e das leis da República. Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado – situe-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo – é imune à força da Constituição e ao império das leis.”²⁶⁰

Mas para que a supremacia da Constituição seja efetiva, além da rigidez observável para a sua modificação, o texto constitucional prevê a existência de um órgão que, ao mesmo tempo em que no contexto da separação dos poderes cumpre a função de dirimir conflitos, esteja apto para exercer o controle da constitucionalidade dos atos. É a missão do Poder Judiciário e, em particular, do Supremo Tribunal Federal, cuja guarda da Constituição é sua competência precípua, conforme determina o *caput* do artigo 101 da própria Constituição Federal.

O magistério de UADI LAMMÊGO BULOS afirma que: “Cumprir ao Poder Judiciário controlar os atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito. Essa *missão* se traduz pela incumbência que a ordem jurídica lhe irroga para realizar uma tarefa de notória importância e gravidade, qual seja, apreciar *imparcialmente* o fiel cumprimento das normas constitucionais e legais por parte dos Poderes Públicos do Estado.”²⁶¹ E é no mesmo sentido o de JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES: “... toda a atuação do Estado, por quaisquer de seus Poderes, órgãos e agentes, haverá de pautar-se na lei, na justiça e na primazia do *homem*, que é anterior e superiora ao próprio Estado, razão por si só suficiente para que se constitua em causa primária e derradeira de toda a atuação estatal. O

²⁶⁰ MS 25.617-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-10-05, DJ de 3-11-05 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁶¹ *Comissão parlamentar de inquérito*, p.118.

desvirtuamento desse princípio deve ser acoimado pelo Poder Judiciário, único hábil na estrutura do Estado à solução de conflitos e à garantia da observância aos direitos e garantias individuais e coletivas, do Estado de Direito e à preservação de independência entre os Poderes”.²⁶²

Encontra-se habilitado, portanto, o Poder Judiciário para decidir sobre medida de segurança que vise coibir mandos e desmandos que ofendam direitos subjetivos e, portanto, a própria Constituição; note-se que não o faz por vontade própria, mas única e exclusivamente por ordem da mesma Constituição que está colocada acima de todos. No mesmo último voto citado do Ministro CELSO DE MELLO encontra-se a seguinte assertiva: “Nem se diga, de outro lado, na perspectiva do caso em exame, que a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, configuraria intervenção ilegítima dos juízes e tribunais na esfera de atuação do Poder Legislativo.(...) Uma decisão judicial – que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis – não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo (...)”.²⁶³

Mas não é só. A Constituição Federal assegura ainda o sistema de jurisdição única²⁶⁴, uma vez que impede a incidência de norma jurídica que estipule a exclusão de apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer lesão de direito ou ameaça, inclusive, garantido-se a todos o direito fundamental de ver o pedido de reparo do seu patrimônio jurídico apreciado.

Daí que, em tempos de proliferação de investigações parlamentares, muito se tem alegado sobre suposta ingerência do Poder Judiciário no campo de atividades do Poder Legislativo no que se refere a embaraços à competência investigativa desenvolvida pelas comissões parlamentares de inquérito. Diante de cada extrapolação patrocinada por esses comitês parlamentares de investigação e do

²⁶² *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 300 e 301.

²⁶³ MS 25.617-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-10-05, DJ de 3-11-05 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁶⁴ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 302; Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 183.

conseqüente socorro obtido por aqueles que têm o seu direito lesado junto ao Poder Judiciário, apressam-se vozes a classificar a atuação judicial como uma indevida interferência em outro poder, alegando-se freqüentemente a reserva representada por aquilo que se costuma chamar de matéria *interna corporis*.

Realmente, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade verificada em medidas que trazem como conseqüência o impedimento para que as comissões parlamentares de inquérito possam desenvolver satisfatoriamente as suas atividades.²⁶⁵ Mas também é chamado para exercer efetivo controle judicial dos atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito, sem que isso possa ser compreendido – nem remotamente – como sendo uma interferência em outro Poder, ao arrepio do princípio da separação dos Poderes. A esse título, tem-se a seguinte manifestação da Suprema Corte: "O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma comissão parlamentar de inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República."²⁶⁶

Não é admissível que, sob o manto da alegação de se tratar de matéria *interna corporis*, conceber-se o afastamento da atuação judicial destinada a

²⁶⁵ "(...) interferência paralisante do Judiciário sobre o funcionamento de órgão do Legislativo — e não de ato concreto violador de direito subjetivo determinado —, constitui grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo da ordem pública." (SS 773, decisão monocrática proferida pelo presidente Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 27-7-95, *DJ* de 4-8-95); e ainda: "Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RI-SF (indicação, no requerimento, do limite das despesas a serem realizadas pela CPI), por se tratar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário." (MS 22.494, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-12-96, *DJ* de 27-6-97) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁶⁶ (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00). No mesmo sentido: MS 24.458-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-2-03, *DJ* de 21-2-03 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

assegurar direitos subjetivos sob violação.²⁶⁷ Afirma JOSÉ WANDERLEI BEZERRA ALVES que "... o desrespeito à Constituição, à lei e ao próprio regimento interno, não escapam à apreciação do Poder Judiciário; até mesmo os atos políticos e os atos *interna corporis*, quando ofensivos a direitos individuais, são passíveis de questionamento judicial (...) Sequer pode ser invocada a separação dos Poderes (CF, art. 2º) como inibidora à atuação do Poder Judiciário, porque a este cabe a guarda da Constituição e, num Estado de Direito, não pode haver imunidade ao controle judicial."²⁶⁸ E também MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: "Quanto aos atos *interna corporis* (Regimentos dos atos colegiados), em regra não são apreciados pelo Poder Judiciário, porque se limitam a estabelecer normas sobre o funcionamento interno dos órgãos; no entanto, se exorbitarem em seu conteúdo, ferindo direitos individuais e coletivos, poderão também ser apreciados pelo Poder Judiciário."²⁶⁹

É lapidar a lição de que não é permitido às comissões parlamentares de inquérito comportar-se de modo a ignorar o conjunto normativo disciplinador de suas atividades, em especial aquelas regras voltadas à limitação de seus poderes. Os limites das comissões parlamentares de inquérito, assim como de todo órgão estatal, são aqueles determinados pelo império da lei, corolário máximo do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, é a lição de UADI LAMMÊGO BULOS: "... as CPIs deverão seguir os rigores da Constituição e das leis a ela conformadas. A partir do momento em que as prescrições constitucionais e legais forem afetadas pelos membros dessas comissões, os atos do inquérito parlamentar estarão incontestavelmente sujeitos ao efetivo controle do Poder Judiciário."²⁷⁰ E, na própria esfera do Supremo Tribunal Federal, a seguinte manifestação do Ministro CELSO DE MELLO: "As alegações constantes da presente impetração sugerem algumas reflexões em torno da extensão e dos limites que restringem o exercício, por qualquer comissão

²⁶⁷ Cf. Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 183.

²⁶⁸ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 302 e 303; manifestação semelhante é expressada por Uadi Lammêgo Bulos, *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 120.

²⁶⁹ *Direito Administrativo*, p. 655.

²⁷⁰ *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 118.

parlamentar de inquérito, dos poderes que lhe foram outorgados pelo ordenamento positivo. Não custa enfatizar, neste ponto, que o inquérito parlamentar — que traduz expressivo instrumento de atuação legislativa — não autoriza, embora caracterizado pela nota da unilateralidade, o descumprimento da Constituição e das leis da República, por parte do órgão incumbido de sua realização. Isso significa, portanto, que os atos de investigação promovidos por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito não podem — e não devem — ser praticados à margem do sistema consagrado na Constituição e nas leis, sob pena de o procedimento instaurado pelo Poder Legislativo deslegitimar-se, política e juridicamente. Daí a procedente advertência de José Alfredo de Oliveira Baracho ('Teoria Geral das Comissões Parlamentares — Comissões Parlamentares de Inquérito', p. 147, 1988, Forense) no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo 'tem limites na Constituição e nas leis...' (...). Se, no entanto, por alguma razão, os limites que restringem, juridicamente, o exercício das prerrogativas congressionais de investigação forem indevidamente ultrapassados, daí decorrendo lesão a direitos subjetivos, estar-se-á em face de típica controvérsia de ordem jurídica, restando afastada, em conseqüência, qualquer possibilidade de reconhecimento, no caso, de simples questão *interna corporis*. Em uma palavra: o abuso de poderes, o descumprimento da Constituição e o desrespeito aos estatutos da República excedem os limites da controvérsia meramente interna e expõem-se, por isso mesmo, ao controle jurisdicional pleno, eis que o princípio da separação de poderes não deve constituir impedimento à intervenção do Poder Judiciário, quando em perspectiva a questão da tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos."²⁷¹

Na hipótese de violência a direitos subjetivos, no âmbito da comissão parlamentar de inquérito, a Constituição Federal oferece os remédios do *habeas corpus* e do mandado de segurança²⁷², conforme preceitua respectivamente os incisos LXVIII e LXIX do artigo 5º.

²⁷¹ MS 23.595-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 17-12-99, DJ de 1º-2-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁷² Cf. Uadi Lammêgo Bulos, *Comissão parlamentar de inquérito*, p.120.

O *habeas corpus* pode ser impetrado por quem tenha a sua liberdade de ir e vir restringida por ato ilegal de comissão parlamentar de inquérito. Não raro, muitas pessoas sofrem arbítrio quando do depoimento prestado, recebendo voz de prisão indevida, fora dos parâmetros legais, não restando alternativa fora do recurso ao Poder Judiciário. O direito constitucional à impetração do *habeas corpus* contempla, inclusive, a mera ameaça ao direito de ir e vir. Sustenta UADI LAMMÊGO BULOS: “Qualquer comissão parlamentar de inquérito incorrerá em abuso de poder se lançar mão, imoderadamente, das atribuições que a ordem jurídica lhe confere, valendo-se de gestos arbitrários, violentos, desviados do seu fim, contaminados pelo excesso e desviados do seu objetivo. Sempre que a pessoa física se achar ameaçada, ou prestes a sofrer ameaça, proveniente de ilegalidade ou abuso de poder de uma CPI, o *habeas corpus* servirá para livrá-la da prisão, assim como da detenção.”²⁷³

Mas, além do *habeas corpus*, as eventuais violações a direitos subjetivos perpetuadas por comissões parlamentares de inquérito também encontram remédio através do mandado de segurança, destinado a conter ato ilegal ou abusivo patrocinado por autoridade. Demonstra Ovídio Rocha Barros Sandoval que “... todo aquele – pessoa física, pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, com domicílio no Brasil ou no exterior e as universalidades patrimoniais – que estiver a suportar ato ilegal com abuso ou excesso de poder praticado por CPI, tem o legítimo interesse de ajuizar mandado de segurança em defesa de seu direito subjetivo líquido e certo, não amparável por *habeas corpus*.”²⁷⁴

No que diz respeito à competência jurisdicional para apreciação de atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito tem-se que há uma correlação entre o respectivo Poder Legislativo (ao qual se encontra vinculada a comissão parlamentar de inquérito)²⁷⁵ de cada nível federativo e a correlata representação máxima do Poder Judicial.

²⁷³ *Comissão parlamentar de inquérito*, p.127.

²⁷⁴ *CPI ao pé da letra*, p. 143.

²⁷⁵ “A competência para julgamento de atos das comissões parlamentares de inquérito, pelo Judiciário, é determinada segundo a vinculação da CPI à Casa Legislativa que a gerou.” (José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 303).

Encontra-se assentado o entendimento entre doutrinadores²⁷⁶ e na jurisprudência – em posicionamento que vem desde 1953²⁷⁷ – que para os atos praticados por comissão parlamentar de inquérito abrigada no Congresso Nacional o Supremo Tribunal Federal é competente para apreciar o pedido de *habeas corpus* e o mandado de segurança.²⁷⁸ Isto porque a alínea “d” do inciso I do artigo 102 confere à Corte Suprema a competência para apreciar medidas judiciais perpetradas em face das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Muito embora não haja a menção explícita às comissões parlamentares de inquérito, o dispositivo tem sido a elas estendido.

Levando-se em contra a organização federativa do Estado brasileiro, as comissões parlamentares instituídas em âmbito das assembleias legislativas e da Câmara Legislativa submetem-se ao controle jurisdicional exercido pelos respectivos tribunais de justiça dos estados.²⁷⁹

Já no caso das câmaras municipais, as suas comissões parlamentares de inquérito submetem-se ao controle por parte dos juízes de primeira instância.²⁸⁰

²⁷⁶ Cf. Alexandre Issa Kamura, *CPI: teoria e prática*, p. 117; José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, pp. 120 e 121; Uadi Lammêgo Bulos, *Comissão parlamentar de inquérito*, pp. 121 e ss; Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 141; Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 186.

²⁷⁷ “Mandado de segurança requerido pelo Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro. Desde que se recorre ao Judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se com a excusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4º). Se compete ao Supremo Tribunal conhecer do mandado de segurança contra ato da Mesa de uma Câmara Legislativa, competente também há de ser, por mais forte razão, já que outro tribunal superior a ele não existe, para conhecer do pedido quando o ato impugnado é da própria Câmara. O pretendido direito a um segredo já quebrado não pode ser contraposto ao direito que tem a Câmara de publicar no seu órgão oficial um inquérito realizado no Banco do Brasil, cuja divulgação a maioria dos representantes do povo deliberou como conveniente aos interesses da Nação. Indeferimento da segurança. (MS 1.959, Rel. Min. Luiz Gallotti, julgamento em 23-01-53) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

²⁷⁸ Cf. Uadi Lammêgo Bulos, *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 121.

²⁷⁹ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 304; Alexandre Issa Kimura, *CPI: teoria e prática*, p. 119; José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, p. 121.

²⁸⁰ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 304; Alexandre Issa Kimura, *CPI: teoria e prática*, p. 119; José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, pp. 120 e 121.

No que tange à identificação da autoridade coatora, o entendimento é o de que a medida deverá ser impetrada contra o presidente da comissão parlamentar de inquérito e não contra o presidente da Mesa Diretora da respectiva casa legislativa.²⁸¹

Discute-se o fato de que, encontrando-se as comissões parlamentares de inquérito submetidas ao princípio da colegialidade, com as suas decisões tomadas por maioria de votos, por vezes, não há correlação entre o ato praticado pelo órgão de investigação e a vontade manifesta de seu presidente. ALEXANDRE ISSA KAMURA expõe essa divergência nos seguintes termos: “A doutrina, nos casos de decisões proferidas por órgão colegiado, não é unânime em afirmar que o Presidente do órgão é autoridade coatora.(...) Visualizar a autoridade coatora, face as manifestações doutrinárias em ambos os sentidos, é questão que tem gerado dúvidas. Figura-nos aconselhável interpor medida judicial contra ato proferido pelo órgão colegiado (CPI), apontando seu presidente como representante.”²⁸²

JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES informa que: “Segundo jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que encontra amplo amparo em magistério doutrinário, a autoridade coatora, tanto no mandado de segurança, quanto no *habeas corpus*, será sempre a comissão parlamentar de inquérito, institucionalmente representada por seu presidente, admitindo-se quanto ao último, que seja qualquer parlamentar membro da CPI, quando a coação ou ameaça não possa ser atribuída ao colegiado. Não pode figurar na posição de autoridade coatora o Presidente da Casa Legislativa, porque, alheio às deliberações da CPI, não representa e não detém poder de tutela dos seus atos.”²⁸³

Mas não há dúvidas de que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Câmara Legislativa, as assembleias legislativas, as câmaras municipais, embora não disponham de personalidade jurídica, encontram-se aptos a figurar nos pólos

²⁸¹ MS 23.444, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, julgamento em 29-6-99, DJ de 28-3-00 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006). Cf. José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, pp. 121, 122 e 123; Lammêgo Bulos, *Comissão parlamentar de inquérito*, p.123; Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 141; Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 183.

²⁸² *CPI: teoria e prática*, pp. 115 e 116.

²⁸³ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 305 e 306.

passivo ou ativo da relação processual, sendo representados pelos presidentes das respectivas mesas diretoras.

Lembra ALEXANDRE ISSA KAMURA que “A personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária; esta é um *minus* em relação àquela. Toda pessoa jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas órgãos há que, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, em mandado de segurança, porque são titulares de direitos subjetivos suscetíveis de proteção judicial quando relegados ou contestados.”²⁸⁴

²⁸⁴ *CPI: teoria e prática*, pp. 115 e 116; no mesmo sentido, cf. José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, p. 123.

vi) natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito

1. Considerações iniciais

Uma das questões mais interessantes dentre os inúmeros temas associados às comissões parlamentares de inquérito é o que diz respeito à sua natureza jurídica.

É certo que a identificação da natureza jurídica de todo e qualquer objeto de estudo do Direito tem especial serventia. Definir a natureza jurídica de um objeto é captar-lhe a essência, classificando-o dentro das diversas categorias jurídicas pré-existentes ou lhe conferindo feição própria. Por seu intermédio é possível identificar com maior clareza quais são os princípios e as regras que espraiam os seus efeitos às diversas normas jurídicas que compõem o instituto estudado, de modo a melhor compreender o seu alcance e, enfim, qual a sua utilidade para o Direito.

Na consecução desse objetivo, há, naturalmente, a formação de diferentes concepções a respeito do mesmo objeto, resultantes das impressões igualmente distintas e múltiplas captadas a partir da experiência de cada analista. Mas, no caso das comissões parlamentares de inquérito, no que tange à sua natureza jurídica, as divergências no seio doutrinário têm se mostrado mais significativas, a ponto de se constatar que praticamente cada estudioso do tema lhe confere uma abordagem original.

Para OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, por exemplo, as comissões parlamentares de inquérito se caracterizam por possuir natureza jurídica constitucional, intrinsecamente ligada às atribuições do Poder Legislativo, uma vez que o poder de investigar seria um poder auxiliar necessário ao poder de legislar ostentado pelo Parlamento: Afirma que: “Quanto à *natureza jurídico-constitucional* da Comissão Parlamentar de Inquérito, vimos que a Constituição a consagra como *órgão colegiado* do *Poder Legislativo*. Conseqüentemente, sua natureza jurídico-

constitucional encontra-se ligada, iniludivelmente, às *funções próprias* do Poder Legislativo, quais sejam, a *função legislativa*, *função representativa*, *função fiscalizadora*. Na função fiscalizadora encontra-se o *direito de investigar*, sendo este um dos mais expressivos poderes do Legislativo. Em assim sendo, a Comissão Parlamentar de Inquérito é uma *longa manus* do Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizadora, vindo o professor PINTO FERREIRA a anotar que o direito de investigar outorgado ao Congresso 'é um poder auxiliar do seu mais amplo e completo poder de legislar'.²⁸⁵ E conclui, invocando o pronunciamento do então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard: "Em suma, 'o poder de investigar é inerente ao poder de legislar e dele ancilar, ainda quando a Constituição seja omissa a respeito.'".²⁸⁶

Já PLÍNIO SALGADO afasta totalmente a possibilidade de se estabelecer outra natureza jurídica às comissões parlamentares de inquérito que não a de político-legislativa: "Tal tarefa investigatória por membros do Poder Legislativo recebe a denominação de inquérito parlamentar, que, no direito pátrio, se instaura por meio da designação de comissões, sob o título de 'comissões parlamentares de inquérito' (Constituição da República, art. 58, § 3º). Não se trata de inquérito administrativo nem judicial, mas de inquérito político-legislativo, apesar de as comissões instituídas para este mister terem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, consoante a precisa dicção do citado dispositivo constitucional. Por sua natureza investigatória, tais comissões não julgam, como não impõem penas, limitando-se suas conclusões, a par de seu caráter informativo à opinião pública, a recomendar a adoção de medidas corretivas ou saneadoras de situações irregulares, instauração de processos punitivos contra os agentes envolvidos ou, ainda, de seu encaminhamento ao Ministério Público, ou a outras autoridades para promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores."²⁸⁷

A abordagem de PAULO HAMILTON SIQUEIRA JR. enfatiza a natureza processual constitucional da comissão parlamentar de inquérito, além de sua conotação inevitavelmente política: "É um instituto de Direito Processual Constitucional, que se

²⁸⁵ *CPI ao pé da letra*, pp. 33 e 34.

²⁸⁶ *CPI ao pé da letra*, p. 34.

²⁸⁷ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 13 e 14.

exterioriza por um procedimento jurídico constitucional que se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo. É nesse prisma que deve ser analisado e investigado. (...) O procedimento jurídico constitucional em análise tem por finalidade cumprir a atividade do próprio Parlamento, que é a investigação de determinado objeto. A Comissão Parlamentar de Inquérito é um instrumento de luta política, pois trata-se de um processo que contribui para que se produza um debate sobre um problema concreto, que em princípio preocupa e interessa a nação. A Comissão Parlamentar de Inquérito não é apenas um instrumento político, mas trata-se de um processo político que tem por finalidade a busca da verdade e a distribuição da Justiça, tendo como aporte o aprimoramento da democracia.”²⁸⁸

Na opinião de LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, as comissões parlamentares de inquérito têm natureza jurídica de processo administrativo com feições políticas; afirma ele que “Não temos dúvida portanto, em incluir as CPIs entre as comissões temporárias do Congresso Nacional e de suas Casas, instituídas com finalidade específica de apurar fatos determinados, conduzindo a um procedimento administrativo de feição política.”²⁸⁹ Evidencia também que elas constituem-se em categoria atípica de instrumento de investigação: “As investigações das Comissões Parlamentares de Inquérito possuem natureza *sui generis*, não redutível a quaisquer dos outros procedimentos investigativos existentes em nosso direito, embora tome destes algumas de suas características. Notadamente, o inquérito policial, a instrução processual penal e o inquérito civil público apresentam características assemelhadas às das investigações parlamentares, a ponto de servirem de parâmetro de análise, permitindo a elucidação do que é próprio apenas às CPIs.”²⁹⁰ E Arremata, ainda, ao extremar as figuras do inquérito policial e civil público e do inquérito parlamentar: “Uma diferença importante, entretanto, é que tanto o inquérito policial quanto o inquérito civil público são procedimentos preparatórios, um para a promoção da ação penal, outro para a ação civil pública. Já as investigações parlamentares não são preparatórias. Embora possam ser utilizadas até mesmo como lastro para ações penais e civis públicas, a finalidade delas não é, por certo, este encaminhamento. Como não é o estudo e

²⁸⁸ *O perfil processual das comissões parlamentares de inquérito*, pp. 128 e 129.

²⁸⁹ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 74.

²⁹⁰ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 74.

preparação para a proposição de alterações legislativas. Seu escopo é tão-somente apurar o fato certo e determinado para o qual foram constituídas, em exercício de prerrogativa diretamente ligada ao papel político do Congresso Nacional no acompanhamento dos assuntos nacionais.”²⁹¹

Nota-se que, na opinião do autor, as comissões parlamentares de inquérito sequer têm como finalidade o oferecimento de elementos para suporte à elaboração legislativa; a elas, basta a missão de apurar os fatos determinados para os quais foram constituídas; reforça ele que “São investigações que atendem a razões inerentes ao poder de representação parlamentar, não haurindo sua legitimidade da pertinência com futuras medidas processuais ou legislativas. (...) Quando muito, podem as comissões recomendar a adoção de alguma providência a algum outro órgão estatal, ou dar sinal ao próprio legislativo sobre a conveniência de alguma alteração de leis.”²⁹²

Finaliza a sua opinião sobre o tema afirmando que as comissões parlamentares de inquérito “Possuem auto-executoriedade no estrito limite das diligências investigativas, não podendo, fora delas, determinar o que quer que seja. A despeito de possuírem poderes investigativos equiparados aos judiciais, as CPIs não se confundem, portanto, com um processo judicial: sua natureza é político-administrativa. Sem embargo, a possível utilização ulterior de suas conclusões como lastro para procedimentos investigativos ou de responsabilização penais, bem como a exposição de situações individuais merecedoras de proteção constitucional, determinam que sejam adotadas, em seu procedimento, regras protetivas dos direitos individuais.”²⁹³

CAIO SÉRGIO PAZ DE BARROS, por sua vez, pondera que as comissões parlamentares de inquérito possuem na verdade dupla natureza jurídica: a de sindicância e a de procedimento administrativo: “Assim, considerando-se que as CPIs são instauradas a apurar fatos com o escopo de aproximar o legislador aos anseios dos membros da comunidade que o elegeram. A melhor técnica imporia a

²⁹¹ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, pp. 74 e 75.

²⁹² *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 75.

²⁹³ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, pp. 75 e 76.

natureza jurídica de sindicância. Porém, e esta resta como nosso alvitre, quando investigam a prática de ilícitos, ainda que administrativos, nutrem natureza jurídica de procedimentos administrativos. Mediante esta consideração, vale dizer, apuração de ilícitos praticados – generalizando – por políticos, outra natureza jurídica não pode ser conferida, se não a de procedimento administrativo, pois incoa no interesse próprio, do Estado-Administração, a moralização da administração pública. É o próprio Estado-Administração que o realiza a banir o mau servidor de seus quadros. Nutre natureza jurídica de sindicância, considerando-se o alvitre legal, porque colima apurar ‘fato determinado por prazo certo’, a grassarem – principalmente – os procedimentos legiferantes. São realizadas no interesse próprio – critério funcional à classificação do ato praticado –, posto que serve de liame entre os parlamentares e os membros da sociedade. (...) Por isso, já o dissemos, a sua dupla natureza jurídica, concebida como procedimento administrativo, considerando-se a possibilidade de investigação à inflição de pena (administrativa ou criminal) e, ainda que necessária, ação penal *nulla poena sine iudicio*.”²⁹⁴

A opinião de JOSÉ NILO DE CASTRO vai no sentido de que “As Comissões Parlamentares de Inquérito, pela sua importância que hoje ressaí do Texto Magno, no exercício da função de fiscalização do Legislativo como processo, equiparam-se aos inquéritos administrativos dos servidores públicos, denominando-se aqui, as Comissões, inquéritos parlamentares jurídicos-administrativos, destinando-se ao controle do governo e de suas ações e de informação à opinião pública. (...) Resulta inequivocamente que o inquérito parlamentar é essencialmente um procedimento jurídico constitucional, razão por que se torna evidente que seus poderes se acham necessariamente regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ela utilizados. (...) Na processualística administrativa, de cujos princípios não podem fugir as Comissões Parlamentares de Inquérito, inserem-se as garantias do devido processo legal e da amplitude de defesa.”²⁹⁵

Mas, é de FLÁVIO CROCCE CAETANO uma das principais contribuições nesse debate, tendo em vista que formula a crítica fundada na ausência da devida atenção dos estudiosos ao tema da natureza jurídica das comissões parlamentares de

²⁹⁴ *O contraditório na CPI e no inquérito policial*, pp. 38 e 39.

²⁹⁵ *A CPI municipal*, pp. 41 e 42.

inquérito, assunto que considerou central; é o que se deduz quando afirma: “Todavia, embora sejam inúmeras e infundáveis as divergências existentes entre os estudiosos do tema das comissões parlamentares de inquérito, a nosso ver, ainda não se ocuparam de analisar o ponto considerado fulcral: **a natureza jurídica de suas atividades estatais**.”²⁹⁶ Elaborou, portanto – de modo minucioso – a sua concepção sobre o assunto.

E adota o autor o seguinte ponto de partida: “Em nosso entendimento, **a natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito encontra-se umbilicalmente relacionada com a espécie de função estatal por elas exercida**.”²⁹⁷

Como o autor já havia afirmado que “Embora a função primordial do Poder Legislativo seja a de elaborar normas gerais e abstratas que inovem originalmente a ordem jurídica, também lhe conferiu o texto constitucional a competência par fiscalizar os atos administrativos praticados pelo Poder Executivo (art.49, X, CF).”²⁹⁸, tratou de qualificar essa função fiscalizatória dos atos administrativos, adotando como premissa o caráter atípico dessa atividade parlamentar: “Ao nosso entender, o Poder Legislativo também exerce atipicamente a função administrativa, ao realizar investigações através das comissões parlamentares de inquérito”.²⁹⁹

Sustenta ele essas afirmações desenvolvendo o seguinte raciocínio: “De igual maneira, não se pode cogitar que as comissões parlamentares de inquérito desempenhem função legislativa. Indubitavelmente, as comissões parlamentares de inquérito integram a estrutura do Poder Legislativo e são constituídas de parlamentares. Entretanto, estas características não ensejam a conclusão simplista de que as comissões parlamentares de inquérito exerçam funções legislativas. Impende analisar se os elementos essenciais do exercício da função legislativa estão presentes ou não na atuação das comissões parlamentares de inquérito. Como asseverado outrora, a função legislativa do Estado caracteriza-se pela elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas destinadas a produção de

²⁹⁶ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 10.

²⁹⁷ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 11.

²⁹⁸ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 5.

²⁹⁹ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 20.

inovações primárias na ordem jurídica. Sem sombra de dúvidas, **as comissões parlamentares de inquérito não criam qualquer norma jurídica, nem tampouco produzem inovações primárias no ordenamento jurídico. Sua atuação é investigativa e opinativa, jamais criativa e inovadora.** Portanto, a atuação das comissões parlamentares de inquérito não se configura como exercício da função legislativa do Estado. A nosso ver, **a atividade das comissões parlamentares de inquérito representa o exercício atípico da função administrativa pelo Poder Legislativo**”.³⁰⁰

Acrescenta ainda à sua linha de pensamento que: “Com efeito, dúvidas inexistem de que o Poder Legislativo exerce atividade legislativa propriamente dita, com a criação de normas jurídicas, como desempenha atividades fiscalizatória e investigativa dos atos do Poder Executivo. Entretanto, em nosso entendimento, estas atividades não podem ser englobadas sob o mesmo rótulo do exercício da função legislativa do Estado. No presente estudo, defendemos que a função legislativa caracteriza-se pela elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas destinadas a produção de inovações primárias na ordem jurídica. Como se observa, as atividades fiscalizatória e investigativa desenvolvidas pelo Poder Legislativo não acarretam em elaboração de nenhuma norma jurídica, não podendo, assim, configurar o exercício de função legislativa.”.³⁰¹

Também afirma: “Ademais, os princípios que norteiam a atividade legislativa propriamente dita são absolutamente distintos daqueles aplicáveis às atividades fiscalizatória e investigatória.(...) as atividades de fiscalização e investigação desempenhadas pelo Poder Legislativo não se submetem aos princípios do devido processo legislativo, mas sim aos princípios da administração pública e à verificação dos elementos e pressupostos de existência e validade de produção do ato administrativo. Assim, os atos administrativos praticados pelo Poder Legislativo em suas atividades fiscalizatória e investigatória devem respeitar os princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, insculpidos no artigo 37, ‘caput’ da Constituição Federal. (...) **estes atos**

³⁰⁰ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, pp. 22 e 23.

³⁰¹ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 25.

emanados do Poder Legislativo revestem-se de natureza jurídica de ato administrativo...”.³⁰²

Por fim, declara categoricamente que “Sem sombra de dúvidas, portanto, o regime jurídico das atividades fiscalizatória e investigatória é completamente distinto daquele aplicável à atividade legislativa propriamente dita: às primeiras aplica-se o regime jurídico do ato administrativo e à segunda o regime jurídico do ato legislativo. Acresça-se a isso, que em decorrência desta distinção de regimes jurídicos, igualmente diferente será a função estatal a que se encontram submetidas estas atividades. Sendo assim, a atividade legislativa se submete à função legislativa exercida tipicamente pelo Poder Legislativo, enquanto que as atividades fiscalizatória e investigatória, e, notadamente, as comissões parlamentares de inquérito, se enquadram no exercício atípico da função administrativa pelo Parlamento.”³⁰³

Desse modo, fica evidente que múltiplas são as classificações conferidas às comissões parlamentares de inquérito, conforme se dê a variação das premissas adotadas por cada estudioso do tema na consecução da definição da sua natureza jurídica.

Parece fundamental, então, para efeitos de se adotar uma definição da natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito, necessário examinar antes a origem e a finalidade do próprio poder de fiscalização que é atualmente exercido pelo Poder Legislativo, conforme lhe foi atribuído pelo Poder Constituinte na Carta Magna de 1988, uma vez que o poder de investigar das comissões parlamentares de inquérito é uma derivação do poder de fiscalizar do Parlamento.

2. Aspectos históricos da competência fiscalizadora do Parlamento

Interessante observar que a atribuição de poderes fiscalizatórios – e conseqüentemente investigativos – conferidos pela Constituição Federal ao Poder

³⁰² *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, pp. 25 e 26.

³⁰³ *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 28.

Legislativo, conforme explicitamente determinam os artigos 31, 49, 50, 70, 71, 72 e 166, não é um expediente recente na história da humanidade; ao contrário, tem raízes que remontam inclusive à Antigüidade.

Registra JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES que desde os tempos da Grécia antiga já havia algum tipo de controle social sobre a destinação dos recursos tidos como públicos: “A exigência de prestação de contas, permitindo à população fiscalizar a aplicação de recursos públicos, surgiu há milhares de anos, como se contata nas ordenações de Drácon, editadas por volta de 621 a.C., no arcontado de Aristecmo. Do mesmo modo, aparece nas ordenações de Sólon, editadas em 594-593 a.C., nas quais era reconhecido o direito de o povo cobrar prestação de contas dos funcionários eleitos.”³⁰⁴ O autor também oferece elementos para identificar que a função fiscalizatória também era exercida desde a Roma Antiga; relata ele que “Políbios noticia que, em Roma, entre os séculos III e II a.C., os cônsules, ao deixarem seus cargos, eram obrigados a prestar contas de sua atuação ao povo.”³⁰⁵

A atribuição do exercício do poder fiscalizatório ao Parlamento – em termos mais próximos do modelo atualmente consagrado – tem importantes antecedentes no contexto histórico da Inglaterra da Idade Média, ou seja, está incluída no longo processo de transferência dos poderes do monarca em benefício do Parlamento. Esse processo foi pautado pela Revolução Inglesa do século XVII que teve dois momentos fundamentais, iniciando-se na Revolução Puritana de 1640 e completando o seu ciclo com a Revolução Gloriosa de 1688, que pôs fim ao absolutismo monárquico e inaugurou a era da monarquia parlamentar vigente até os dias atuais.³⁰⁶

³⁰⁴ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p.79.

³⁰⁵ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p.79.

³⁰⁶ José Wanderley Bezerra Alves sintetiza ainda esse processo do seguinte modo: “Verificou-se que, inicialmente, o Legislativo atuou como mero corpo consultivo do monarca, chamando a si atribuições legislativas, como conhecidas na modernidade, somente a partir da Idade Média tardia. Posteriormente, passou a ter funções de natureza orçamentária, quando autorizava ao Rei a obtenção de receitas. Após, no século XIV, o Parlamento inglês passou a não mais se contentar em manter controle somente sobre novas taxações a serem cobradas dos cidadãos. Queriam seus membros, além de negociar seus pleitos e discutir suas queixas, terem oportunidade de controlar a aplicação das receitas resultantes. As constantes dissoluções da Câmara por Carlos I, que não concordava com que esta pudesse fiscalizar o uso dos recursos, não arrefeceram os ânimos da população, que voltava a eleger membros para o Parlamento que exigiam saber o destino dos recursos.” E em nota de rodapé: “Para se ter uma idéia do relacionamento entre o rei e o

Contemporaneamente, o Poder Legislativo – no âmbito municipal, estadual, distrital e federal – vem perdendo progressivamente o seu viés legiferante. Em termos práticos, tem se limitado a cancelar as proposições legislativas normalmente de iniciativa do próprio Poder Executivo. A adoção do instrumento das medidas provisórias agravaram ainda mais esse quadro, uma vez que o Poder Executivo passou a se valer delas para praticamente legislar sozinho.

Isto porque, não bastasse o agigantamento do Poder Executivo, ainda há o obstáculo representado pelo freqüente vício de iniciativa que acomete a maior parte das matéria de iniciativa parlamentar que recebem aprovação do Plenário. Por força da exigência constitucional da iniciativa legislativa reservada, e considerando-se que a iniciativa na maior parte das matérias importantes pertence ao Poder Executivo, o Poder Legislativo tem se caracterizado pela aprovação de matérias de iniciativa própria marcadamente insignificantes, como a denominação de próprios públicos, homenagens etc.

Em contrapartida, cada vez mais o Parlamento tem se identificado com a sua função constitucional de fiscalização e controle dos atos da Administração. A complexidade adquirida pelos governos em razão das suas inúmeras tarefas instituídas pelas constituições modernas exigem que o Poder Legislativo demande maior tempo no acompanhamento dos atos da administração.

Lembra HELY LOPES MEIRELLES que “... as atribuições do Poder Legislativo não são só de fazer leis, mas também de inspecionar os administradores, fiscalizar os serviços públicos, observar o modo como as leis são executadas e mais: investigar, no sentido mais amplo, a ocorrência de fato determinado, de interesse público, apontando os infratores ao Ministério Público, para que se promova a responsabilidade civil ou criminal deles. (...) Justificam-se essas investigações para transparecer uma das atribuições precípuas do Poder Legislativo: fiscalizar as

Parlamento, basta considerar que, entre 1625 e 1628, foram dissolvidos quatro parlamentos”
(*Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 78 e 79.

atividades dos administradores ou tantos quantos gravitem em torno do interesse público”.³⁰⁷

JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES chega ao ponto de afirmar que “A função de controle, através do Parlamento, é a que mais evoluiu no último século e tem experimentado notáveis transformações, sendo certo que, atualmente, em muitos parlamentos, aparece como a de maior destaque, suplantando as atividades de legislação, no momento presente, em grande parcela, exercida pelo Poder Executivo. A realidade, porém, é que a função de controle está, consolidada em nossos dias, encontrável em todas as nações onde vigora o Estado de Direito – que tem por primazia o homem e os ideais de justiça –, além de consagrada na grande maioria das constituições nacionais, independente da forma de Estado ou de governo, mesmo porque uma das finalidades da constituição escrita é exatamente estabelecer a divisão de funções e diversas formas de controle.”³⁰⁸

A esse propósito, LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES relata que embora o veio legislativo do Parlamento apresente decréscimo de atividade, isso não afeta a importância do Poder Legislativo. Ensina que a atividade representativa, inclusive, é a função original do Parlamento, e não a legislativa: “Desse modo, mesmo a diminuição da tarefa de criação de normas gerais e abstratas que regerão a vida em sociedade não tem o condão de retirar a importância do Poder Legislativo e seu papel enquanto órgão da soberania, pois a ele incumbe, também precipuamente, exercer o controle do poder e a representação popular. Aliás, esta, e não a legislativa, era a sua função originária.”³⁰⁹

A dúvida que resulta da constatação da origem e dessa importância adquirida ao longo do tempo pelo poder fiscalizador do Parlamento é se seria adequado se falar em fiscalização como sendo uma atividade atípica do Poder Legislativo; ou ainda, se seria adequado conferir à fiscalização o papel subsidiário de função auxiliar da função legislativa, sendo esta – a legiferante – a “função principal”.³¹⁰

³⁰⁷ *Estudos e pareceres de Direito Público*, pp. 367 e 368.

³⁰⁸ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 80.

³⁰⁹ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 35.

³¹⁰ “O poder de proceder a investigações constitui, assim, instrumento de auxílio implícito no desenvolvimento normal e lógico das funções do Legislativo para permitir-lhe o cumprimento

3. O poder de fiscalizar: competência típica do Poder Legislativo

Há autores que referem-se às atividades de fiscalização e controle como função atípica exercida pelo Poder Legislativo, no contexto do sistema de freios e contrapesos do princípio da separação dos Poderes. Como visto anteriormente, esta é a opinião de FLÁVIO CROCCE CAETANO³¹¹. Também assim entendem LEDA PEREIRA MOTA e CELSO SPITZCOVSKY, nos seguintes termos: “Sem embargo do exercício da função de legislar, o Legislativo, exerce, de igual sorte, funções atípicas quando administra (concessão ou licença para seus funcionários – arts. 51, IV e 52, XIII) quando fiscaliza o Executivo (arts. 49 X, 70), e quando exerce a função jurisdicional ao julgar autoridades elencadas nos Incisos I e II do art. 52 por crime de responsabilidade.”³¹²

Outros entendem ainda que a função fiscalizadora – típica ou atípica – é auxiliar da função legislativa. A esse respeito, urge lembrar a lição de LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES: “Temos que o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, num momento de exacerbação da atividade normativa do Poder Executivo, encontra sua melhor forma num correspondente incremento da função fiscalizadora do Poder Legislativo, a desafiar a doutrina que vê, nela, atividade de brilho menos intenso. É função típica do Poder Legislativo, ao lado daquela de legislar e, ao contrário desta, em curva ascendente de importância social. Se assumirmos orientação generosa com relação aos alcances e limites desta atividade de fiscalização do Parlamento, o que temos em mente é a retomada do equilíbrio entre as funções estatais.”³¹³

satisfatório de suas finalidades institucionais. Vinculada, nos primórdios do Estado de Direito, predominantemente, à atividade de produzir o direito mediante o levantamento de dados para o preparo dos projetos de leis, a investigação parlamentar é realizada hoje fundamentalmente com o objetivo de apontar irregularidades na Administração Pública, cuja prática de atos é cada vez mais crescente em virtude da ampliação do campo de atuação estatal, apurar responsabilidades, bem como esclarecer fatos ou situações de interesse da comunidade, relativamente à sua vida política, econômica e social, afinal marcada por progressiva complexidade dos problemas modernos dela decorrentes.(...) Portanto, as comissões parlamentares de inquérito, como já assinalado, são órgãos auxiliares com a finalidade de oferecer elementos e informações para que o Parlamento possa realizar com eficiência os seus desígnios.” (Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 12 e 14).

³¹¹ Cf. *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, p. 24.

³¹² *Curso de Direito Constitucional*, p. 99.

³¹³ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 38.

Mas, em sentido oposto à tese da função atípica e auxiliar, é, por exemplo, a já citada manifestação de ALEXANDRE DE MORAES: “As funções típicas do Poder Legislativo são *legislar* e *fiscalizar*, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras do processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).”³¹⁴

Na esfera do Poder Judiciário, também há manifestações a respeito da natureza do poder de fiscalização atribuído constitucionalmente ao Poder Legislativo. Em decisão prolatada pelo Ministro PAULO BROSSARD, assim é a manifestação do Supremo Tribunal Federal: “Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.”³¹⁵

Entende-se aqui que a função fiscalizatória exercida pelo Parlamento, tendo em vista a sua origem histórica, a importância conferida pelas constituições contemporâneas e a crescente relevância que tem adquirido, deve ser considerada como *competência típica* do Poder Legislativo, como, aliás, foi assim qualificada já na primeira parte deste trabalho.

De fato, e como já foi visto, o poder parlamentar de fiscalizar e controlar os atos da Administração – enquanto expressão da vontade da própria sociedade –

³¹⁴ *Direito Constitucional*, p. 370.

³¹⁵ HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94 (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

pode ser considerado praticamente tão remoto no tempo quanto o próprio poder de legislar; ou seja, desde os primórdios daquilo que se pode hoje atribuir o nome de Poder Legislativo, já lhe competia a função de vigia do governo.

Nesse sentido, é muito relevante observar que a missão de controle dos atos da Administração mediante processos fiscalizatórios – historicamente atribuída ao Poder Legislativo, desde os primeiros parlamentos de que se têm notícias – antecede, inclusive, à necessidade de tempero e aperfeiçoamento da teoria de Montesquieu (adaptações essas necessárias como contraposição à rigidez inicial do sistema de separação de Poderes) que deu origem às atribuições que atipicamente passaram a ser titularizadas por cada Poder.³¹⁶

Esse registro autoriza a concluir que o Poder Legislativo não poderia receber *atipicamente* uma atribuição que – desde sua origem – *tipicamente* lhe pertence, qual seja, o poder de controle e fiscalização da Administração Pública. Poder-se-ia, inclusive, ir mais longe: a competência para fiscalizar encontra-se tão tradicionalmente associada à instituição Parlamento que se poderia afirmar categoricamente que pertence à essência dele.³¹⁷

Ademais, a competência fiscalizatória tem sido consagrada em todos os textos constitucionais modernos, sendo sempre atribuída – ainda que com variações

³¹⁶ Cf. Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 250; Leda Pereira Mota e Celso Spitzcovsky também registram o fenômeno do seguinte modo: “Tamanha era a preocupação dos franceses com o retorno do absolutismo, que não deixaram nenhuma brecha para que um poder pudesse, em determinadas situações, ficar em posição de supremacia em relação ao outro. No entanto, como já foi explicado, a separação absoluta dos poderes não foi adotada nos demais Estados modernos, inclusive no Brasil. Os abrandamentos sugeridos vieram em nome de uma maior viabilidade da teoria. Concluiu-se que a separação absoluta poderia levar, se não tivessem presentes as condições históricas adequadas como ocorria na França, à paralisação dos diversos Poderes.” (*Curso de direito constitucional*, p. 99).

³¹⁷ “Assinale-se a importância política do Poder Legislativo municipal (art. 31q, caput, CR) a defluir da tríplice função que a Constituição lhe cometeu, a saber, a função legislativa, a função representativa e a função fiscalizadora, esta uma das mais expressivas atribuições institucionais do Legislativo. Daí, a fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Legislativo traduz missão inerente à própria essência do Parlamento. Dentre as funções fundamentais da Câmara Municipal – de organização, de legislação, de deliberação, de julgamento – destacam-se a de fiscalização e controle.(...)A faculdade de investigação do Poder Legislativo Municipal, inserida na lei orgânica, consoante preceituação constitucional, é exercível, como função fundamental das Câmaras Municipais, dentro de parâmetros constitucionais e legais, conforme o § 3º do art. 58 da Constituição da República. É função inerente à atividade do Poder Legislativo, irrenunciável, portanto, função-síntese, a investigatória...” (José Nilo de Castro, *A CPI municipal*, pp. 19 e 24).

– ao Poder Legislativo; é o Poder Legislativo, por excelência, o fiscal da Administração Pública em todas as sociedades consideradas democráticas. Afirma PLÍNIO SALGADO que “Ao Poder Legislativo, sabe-se, compete criar as leis do país. Porém, suas atribuições não se resumem à tarefa de elaboração legiferante, compreendendo também, tão importante quanto esta, a função de controlar as ações da Administração Pública, que, em geral, é contemplada na organização constitucional dos Estados. Do poder de controle do Legislativo deriva o poder de investigar, ou, mais exatamente, este é inerente àquele. (...) Essencialmente instrumentos de controle do Poder Executivo, as CPIs só funcionam nos regimes político-liberais (parlamentarista e presidencialista), inexistindo nos regimes totalitários.”³¹⁸

É ainda importante reafirmar aqui a constatação já mencionada de que, embora a atividade fiscalizatória e a legislativa gozem do mesmo *status*, é a atividade fiscalizatória a que mais cresce em importância no seio do Parlamento. A rigor, não seria exagero reconhecer que o Poder Legislativo é, na verdade, um Poder Fiscalizatório que também carrega a atribuição típica de aprovar a entrada no sistema de normas que inovam originalmente o ordenamento jurídico, embora formalmente não seja assim. “A realidade é que o Poder Legislativo está assumindo, mais e mais, a função de controle, desempenhando-a, quiçá, com maior veemência que a de legislar, até porque esta, atualmente, tem sido praticada com grande desenvoltura pelo Poder Executivo, de maneira muito mais célere – já que dispensa a discussão democrática, resultando o ato normativo da vontade de um só – através da edição de *medidas provisórias*, que com o tempo vão se tornando definitivas, decorrentes de constantes reedições. (...) Essa acentuação da função de controle em detrimento da função de legislar é uma tendência mundial, que vem num crescendo constante. Isso se deve à progressiva complexidade do Estado, e exige daqueles que elaboram proposições legislativas conhecimentos técnicos, dos quais grande parcela dos parlamentares não são detentores.”³¹⁹

E ainda lembram LEDA PEREIRA MOTA E CELSO SPITZCOVSKY que para ser atípico o poder conferido não pode ser preponderante: “Estabeleceu-se, destarte,

³¹⁸ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, pp. 11 e 15.

³¹⁹ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, pp. 82 e 84.

que cada um deles exerceria preponderantemente a função que lhe dá o nome, aquela que lhe é própria, assim o Legislativo legisla, o Executivo administra e executa e o Judiciário julga. No entanto, para assegurar a independência e o funcionamento harmônico, se lhes permite, também, exercer, em caráter não preponderante, uma parcela de competência que é própria de outro Poder. A essas últimas se denominou funções atípicas.”³²⁰

4. O poder de fiscalizar: não subordinado à atividade legislativa

Por isso, parece oportuno registrar a opinião de que não seria adequado estabelecer uma relação de causalidade necessária entre a investigação parlamentar e a elaboração legislativa, mediante a inevitável apresentação de proposição legislativa por intermédio do relatório final da comissão parlamentar de inquérito.

Muito embora seja relativamente comum a referência ao nexo existente entre essas duas funções parlamentares (e eventualmente, de fato, pode ocorrer de o respectivo relatório final propor a apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução etc.) é fundamental que se atente para o fato de que a comissão parlamentar de inquérito não é criada com vistas à elaboração legislativa, mas para a elucidação de um fato determinado que sugere a existência da prática de algum tipo de ilícito a qual, para ser extirpada, pode dar ensejo à mudanças no ordenamento jurídico.

O processo legislativo não depende do resultado de investigações, e tampouco estas resultam necessariamente em proposições legislativas, muito embora freqüentemente assim se dê.

Também não seria adequado estabelecer uma relação de subordinação entre a missão fiscalizadora do Parlamento à sua competência legislativa, uma vez que ambas possuem a mesma dignidade constitucional, como já foi aqui afirmado.

³²⁰ *Curso de Direito Constitucional*, p. 99.

Traz-se novamente à baila o magistério de LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES. Discorrendo sobre a função fiscalizatória, afirma: “Esta função é considerada, por boa parte da doutrina, ancilar, e não central, do Poder Legislativo. (...) Esta solução, entretanto, não nos parece a melhor. Não se está, como no caso norte-americano, de uma Constituição que fale apenas no poder de produzir leis, confiados às Casas do Congresso, demandando uma construção doutrinária e jurisprudencial que justifique a atividade de investigação, aí sim, sendo vista como auxiliar e necessária à tarefa legislativa. Em nosso país, ao contrário, desde a Constituição de 1934 este poder de investigação é dado por cláusula constitucional expressa. Que ele possa, efetivamente, ser utilizado como instrumental para a tarefa de verificação da aplicabilidade e eficácia social das leis, ou como ajuda para a tarefa de elaborar leis novas é indiscutível. Todavia, não é possível resumí-lo a estes aspectos auxiliares. Aquela opinião é também referente a atribuição apenas à tarefa legislativa o ‘status’ de função típica do legislativo, sendo, todas as demais, de importância um pouco reduzida. Firmamos no início deste estudo, entretanto, o entendimento de que já não é possível referir-se apenas à atividade legislativa como sendo típica do Poder Legislativo. Também a atividade fiscalizadora o é. Assim, não se configura recomendável valer-se de uma de suas funções – a legislativa – como parâmetro para a outra, a fiscalizatória. Não é dado que o Poder Legislativo não possa investigar ainda mais do que legislar, ou que só possa investigar em havendo necessidade de edição de regramentos novos ou verificação da eficácia dos antigos. Isto equivaleria ao estabelecimento de uma hierarquia entre estas funções igualmente relevantes. Se levadas ao paroxismo, esta hierarquia, diante do crescimento da importância da função fiscalizadora do Parlamento, deveria conduzir ao resultado contrário: o Parlamento só pode legislar sobre o que pode investigar. Esta não nos parece, portanto, a melhor abordagem sobre o tema. (...) não encontramos sede válida para a afirmação de que as investigações são meras auxiliares da tarefa legislativa. Contribuem para esta, como não há duvidar [sic.], mas despontam como importantíssima tarefa confiada ao Parlamento, que deverá se apreciada por seu valor intrínseco e não por sua possibilidade de auxiliar à legislação.”³²¹

³²¹ *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, pp. 94 a 97.

5. Da natureza jurídica

A investigação promovida por comissão parlamentar de inquérito – derivação imediata que é do poder de fiscalização do Parlamento³²² – herda a mesma natureza jurídica que reveste a competência para fiscalizar as ações de governo.³²³

Assim, na definição da natureza jurídica da investigação parlamentar deve ser considerada a natureza jurídica da competência de fiscalizar tipicamente atribuída ao Poder Legislativo, da qual a atribuição para fiscalizar é uma derivação³²⁴; ou seja, sendo o poder de investigar uma parte do poder maior de fiscalizar, é razoável que herde deste os seus caracteres essenciais e, portanto, a sua natureza jurídica, em razão da relação de gênero e espécie que existe entre ambos.³²⁵

E uma vez considerado que neste trabalho se classifica a função fiscalizadora – na qual se insere a ação de investigação – como sendo uma função típica do Poder Legislativo, parece óbvio que as comissões parlamentares de inquérito possuem natureza jurídica que as classifica como um instituto de Direito Constitucional vinculado ao sub-ramo Direito Parlamentar.

³²² “Parece oportuno diferenciar ‘controle’ de ‘investigação’, ambas espécies do gênero maior aqui abrangido, ‘fiscalização’.” (Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 97.).

³²³ “... sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.” (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, DJ de 14-4-94) (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

³²⁴ Relembrando as palavras de Ovídio Rocha Barros Sandoval: “Quanto à *natureza jurídico-constitucional* da Comissão Parlamentar de Inquérito, vimos que a Constituição a consagra como *órgão colegiado do Poder Legislativo*. Conseqüentemente, sua natureza jurídico-constitucional encontra-se ligada, iniludivelmente, às *funções próprias* do Poder Legislativo, quais sejam, a *função legislativa*, *função representativa* e *função fiscalizadora*. Na função fiscalizadora encontra-se o *direito de investigar*, sendo este um dos mais expressivos poderes do Legislativo.” (*CPI ao pé da letra*, pp. 33 e 34).

³²⁵ Pode-se aplicar aqui semelhante lógica adotada por Norberto Bobbio em um dos seus argumentos invocados para demonstrar que princípios são normas jurídicas: “... se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas.” (*Teoria da norma jurídica*, pp. 158 e 159).

Lembra JORGE MIRANDA – ao comentar sobre os diversos ramos do Direito Constitucional – que o Direito Parlamentar é o “... conjunto de regras respeitantes à organização, ao funcionamento e ao processo do Parlamento;...” e que “Todos esses grandes capítulos, ramos ou partes especiais do Direito constitucional são preenchidos, primeiro, por normas formalmente tidas por constitucionais e assentes no documento ou texto chamado Constituição e, depois, por normas de outras categorias que àquelas dão imediato complemento e delas se tornam indissociáveis. O Direito parlamentar português, por exemplo, abrange as normas contidas na Constituição, várias leis e, obviamente, o regimento da Assembléia da República.”³²⁶

É exatamente este o fenómeno que se processa com as comissões parlamentares de inquérito.

As comissões parlamentares de inquérito, ainda que eventualmente adotem no seu desenho institucional normas jurídicas que são próprias do Direito Processual Penal ou do Direito Administrativo, constituem procedimento jurídico-constitucional³²⁷ regido fundamentalmente pelos princípios exarados em normas e regras constitucionais e regimentais na esfera do Direito Constitucional e do seu sub-ramo chamado Direito Parlamentar.

De fato, não é demasiado recordar que o instituto das comissões parlamentares de inquérito encontra-se submetido a um conjunto de princípios manifesto na Constituição Federal, na Lei Federal nº 1.579/1952 e nas disposições regimentais das Casas Legislativas. A título de registro, é possível identificar que conferem conformidade às comissões parlamentares os seguintes princípios

³²⁶ *Manual de Direito Constitucional*, pp. 20 e 21.

³²⁷ "O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à comissão legislativa — sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual." (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, *DJ* de 16-2-01) No mesmo sentido: MS 23.639, julgamento em 16-11-00, *DJ* de 16-2-01. (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>. Acesso em 26 mai 2006).

fundamentais: o da soberania popular, o democrático, o republicano, o representativo, o da separação dos Poderes, o federativo e os direitos e garantias fundamentais. Há, ainda em âmbito constitucional, os princípios da simetria com o centro e da fundamentação das decisões. Além desses, não se pode olvidar dos princípios constitucional-parlamentares, como os princípios da colegialidade das decisões e da proporcionalidade na representação partidária que também encontram complementação nas disposições infraconstitucionais.

É esse leque de princípios que acabam por imprimir o perfil constitucional do instituto das comissões parlamentares de inquérito e que permite extremá-lo de outras figuras existentes no ordenamento jurídico, submetidas a outros regimes, como é o caso do inquérito policial.³²⁸ Nesse mesmo sentido é a linha da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre o poder de investigação atribuído às comissões parlamentares de inquérito, que, como anota LEDA BOECHAT RODRIGUES, assim assevera: "Por outro lado, o poder de investigação não pode ser confundido com qualquer dos poderes de execução da lei, conferidos, pela Constituição, ao Executivo e ao Judiciário."³²⁹

Afasta-se aqui, portanto, a tese de que a natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito seja a de instituto submetido ao Direito Administrativo, por força delas manipularem funções administrativas atipicamente atribuídas ao Poder Legislativo.

Ressalte-se, com todas as licenças necessárias àquelas formulações que apontam caminho inverso, que não parece ser adequada a classificação da competência de fiscalização da Administração Pública como sendo competência atípica, uma vez que não pode ser atipicamente atribuído a um Poder aquilo que não é típico de outrem. Assim, para que a fiscalização da Administração Pública pudesse ser considerada uma competência atípica, seria necessário que ela

³²⁸ José Luiz Mônaco da Silva desenvolve estudo que demonstra as diferenças entre o inquérito parlamentar e o inquérito policial, notadamente no que diz respeito ao fato determinado (*Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 33 e ss.); Luis Carlos dos Santos Gonçalves também ressalta as diferenças entre as duas figuras, conforme já noticiado anteriormente (*Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, p. 74.).

³²⁹ *As comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos*, pp. 97 e 98.

predominantemente pertencesse ao rol de competências de outro Poder, no caso, do Executivo, algo deveras desaconselhável pela baixa eficácia da autofiscalização e da própria lógica imposta pela separação dos Poderes: a contenção dos abusos. A atividade de fiscalização sistemática desempenhada pelo Poder Legislativo – e nela incluída a investigação parlamentar – não pertence a qualquer outro Poder que não ao próprio Poder Legislativo, constituindo-se um de seus elementos essenciais.

A Constituição Federal de 1988 é clara e transparente nesse sentido, conforme ordena o inciso X, do artigo 49:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

.....” .

vii) as comissões parlamentares de inquérito e o pacto federativo

1. Origens e características da Federação

Como é sobejamente conhecido, a história do federalismo tem origem na experiência norte-americana³³⁰ a partir do processo de união das treze colônias que, após a conquista da independência, em 1787, entenderam por bem renunciar à condição de estados soberanos – existentes sob o manto da Confederação – e reunir-se em um Estado federal.

Essa experiência, de tão carregada de êxito, espalhou-se por todo o mundo. Essa importação massiva do modelo norte-americano, porém, não implicou na pureza daquele sistema; ao contrário disso, o federalismo sofreu inúmeras mutações à guisa de adaptação às condições de cada cultura, daí uma das razões da sua aceitação ampla.

Dessa forma, é tarefa consideravelmente difícil conferir ao Estado federal uma definição única, dadas diversas experiências existentes, mas, por outro lado, é possível identificar alguns elementos que lhe são essenciais, presentes nos diversos modelos de federalismo adotados.

Assim, pode-se dizer que, segundo ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA, “... *Federação* (de *foedus*, *foedoris*, aliança, pacto) é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas

³³⁰ André Ramos Tavares relata as experiências históricas das tribos israelenses, das ligas da Grécia antiga, das origens da Confederação Helvética e das Províncias Unidas dos Países Baixos como antecedentes remotos dos modelos das confederações ou mesmo das uniões federativas que surgiram depois a partir da formação dos Estados Unidos da América (*Curso de Direito Constitucional*, pp. 913 e 914).

personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. A mais relevante delas é a *soberania*.”³³¹

Registra ANDRÉ RAMOS TAVARES que “O Estado denominado federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a federação. No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado.”³³²

Ainda na identificação das características básicas do Estado federal, comuns aos diferentes modelos, LEDA PEREIRA MOTA e CELSO SPITZCOVSKY reforçam também os seguintes elementos cuja existência é tida como essencial: a) descentralização política, pois há sempre dois ou mais núcleos de poder político; b) órgão que represente os Estados-membros na formação da vontade geral; c) Constituição rígida para garantir a estabilidade da divisão de competências; e d) órgão controlador da constitucionalidade.³³³

Prosseguindo na sua lição, ANDRÉ RAMOS TAVARES, comentando as diferentes tipologias do Estado federal, ensina ainda que o Estado federal tanto pode resultar de um Estado unitário pré-existente (desagregação), como pode surgir da união de diversos estados independentes (agregação). Estados Unidos, Alemanha e Suíça seriam exemplos de Estados federais formados por agregação, enquanto que o Brasil seria exemplo do modelo de desagregação.³³⁴ Essa distinção não é secundária, uma vez que por intermédio dela é possível, em certa medida, compreender as razões que determinaram o desenho conferido ao pacto federativo adotado, o qual, desde então, já estipulava uma prevalência da União em comparação com os Estados-membros, desequilíbrio este que se radicalizou na atual ordem jurídica, tamanha é a concentração de poderes no âmbito da União em

³³¹ *Direito Constitucional Tributário*, p. 117.

³³² *Curso de Direito Constitucional*, p. 927.

³³³ Cf. *Curso de Direito Constitucional*, p. 75.

³³⁴ Cf. *Curso de Direito Constitucional*, p. 927.

detrimento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na Constituição vigente.³³⁵

Ocorre que nesse compartilhar de competências, cada uma das unidades da Federação, ao mesmo tempo em que possuem raias próprias de atuação, vendo-se protegidas – uma vez que a indevida invasão enseja ofensa à distribuição de matérias instituídas pela Constituição Federal –, encontram-se igualmente impedidas de se apoderar de assuntos que não são da sua alçada.

2. As comissões parlamentares de inquérito e a Federação brasileira

Por intermédio do princípio federativo, presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira Constituição republicana de 1891, é conferido autonomia³³⁶ aos Estados-membros para dispor das matérias (administrativas e legislativas) de que são titulares, coexistindo, assim, uma sobreposição de fontes de poder, dentro do mesmo território, ordens diferentes e da mesma hierarquia que compartilham as suas competências nos termos fixados pela Constituição.

Mas a já mencionada concentração de competências junto à União não é impedimento imposto pela ordem constitucional, todavia, para que sejam instituídas comissões parlamentares de inquérito na esfera dos demais entes federativos – ainda que as respectivas constituições estaduais e leis orgânicas não as prevejam explicitamente – desde que os respectivos poderes legislativos de cada unidade federativa respeitem os balizamentos definidos no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal. Nas palavras de PLÍNIO SALGADO, “... a Carta Política Federal, no dispositivo em tela (art. 58, § 3º), é a matriz da criação das CPIs, em geral, e constitui o

³³⁵ “Há, portanto, uma verdade inquestionável: a regra de ouro da nossa Federação tornou-se a de que a União cumpre um papel hegemônico na atividade legislativa em todos os níveis. Destarte, trata-se de mudança substancial de critério em face da lei maior precedente. Nesta ainda havia a preocupação de se apartarem competências de maneira mais ou menos nítida, permitindo que os Estados e Municípios desfrutassem de uma competência privativa, exclusiva, apesar de sabermos que a técnica da competência supletiva já era conhecida na Constituição anterior.” (Celso Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 489).

³³⁶ Essa autonomia é garantida na Constituição Federal pelos artigos 1º e 18.

fundamento de legitimidade das comissões parlamentares de inquérito, nas esferas estadual e municipal...”³³⁷

Ainda que seja diminuto o rol de matérias atribuídas aos demais entes federativos se comparados aos da União, as comissões parlamentares de inquérito podem e devem ser instituídas. Isto porque o direito de instituí-las encontra-se insculpido no princípio democrático e no princípio constitucional da simetria com o centro, impondo às ordens jurídicas parciais a reprodução dos princípios estruturantes contidos na Constituição Federal, neles incluídos a competência de fiscalizar atribuído ao Poder Legislativo e os meios existentes para isto, como as comissões parlamentares de inquérito.³³⁸

A Constituição Federal estabeleceu, por exemplo, no inciso XI do artigo 29 a possibilidade de que os municípios pudessem adotar lei orgânica própria, observados certos preceitos e, dentre eles, a organização da função fiscalizadora. Assim diz o texto constitucional:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....
 XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

.....”

Mas é preciso fazer o registro de que, mesmo tendo as comissões parlamentares de inquérito previsão nas constituições estaduais e nas leis

³³⁷ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 192.

³³⁸ “Portanto, como a Comissão Parlamentar de Inquérito é órgão próprio do Legislativo em seu *poder de investigar*, nada existe que impeça a sua existência em âmbito estadual e municipal. Em âmbito estadual, basta a sua previsão na Constituição respectiva, complementada por lei a fixar seus limites e esferas de atuação. No município, sua previsão haverá de constar da Lei Orgânica.” (Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 145. No mesmo sentido: José Luiz Mônaco da Silva, *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 99; Plínio Salgado, *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p.191.

orgânicas, há entendimentos no sentido de que seria necessário, para o exercício pleno de suas atribuições (como o recurso do requerimento a magistrado de condução coercitiva de testemunha que se nega a comparecer), que essa previsão constitucional ou da lei orgânica viesse acompanhada de regulamentação por lei ordinária³³⁹. Isto porque a ausência de lei ordinária da respectiva esfera federativa impediria a remissão, por exemplo, aos artigos 218 e 219 do Código de Processo Penal, medida necessária para assegurar a presença de testemunhas.

E desse modo vinha se posicionando o Supremo Tribunal Federal até que esse entendimento foi mudado. Nessa conversão, passou a Suprema Corte a considerar que o constrangimento à liberdade individual (direito de ir e vir) somente pode ser regulamentado por intermédio de lei federal, não reconhecendo o direito de que leis estaduais viessem a fazê-lo.³⁴⁰ O ministro NÉLSON HUNGRIA, em manifestação no Supremo Tribunal Federal, assim decretou: “... a lei federal que regulou a atuação das comissões Parlamentares de inquérito *não pode*, de modo algum, *ser aplicada* na dimensão estadual, por assembleias legislativas. Se é admissível – convenha-se – que a Constituição ou lei ordinária estadual autorize à assembleia legislativa a designação de comissões para investigar casos que estejam a reclamar, no Estado, tais ou quais, é bem de ver que essa Constituição ou lei ordinária jamais poderia impor sanções penais, como fez a lei federal, entre outros casos, no de desobediência ao mandado de comparecimento perante as ditas comissões. A lei constitucional ou ordinária do Estado *não pode definir crimes* ou *cominar penas criminais*, pois tanto importaria *usurpação de função privativa do legislador federal*.”³⁴¹

OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL conclui que “... nem mesmo poderia ser contornado o problema, caso existisse *lei estadual* dispondo sobre a condução coercitiva de tais testemunhas. Aliás, no Estado de São Paulo, o art. 4º da Lei estadual n. 1.759/78 outorga à Comissão Parlamentar de Inquérito a faculdade de, na conformidade da legislação federal, pedir a intervenção do Judiciário, no que concerne à sanção do não comparecimento (art. 218 CPP). Trata-se de dispositivo

³³⁹ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, pp. 147 e ss.

³⁴⁰ Cf. Ovídio Rocha Barros Sandoval, *CPI ao pé da letra*, p. 145

³⁴¹ HC 37.966/SP (<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia> - Acesso em 26 mai 2006).

que extravasa os lindes da competência legislativa estadual, pois, na conformidade do art. 22, I da Constituição da República, compete à União *legislar privativamente sobre direito penal e processo penal*. Em suma, não pode a lei estadual submeter à legislação penal testemunhas, bem como buscar-se a atuação do Juiz criminal, na forma prescrita no art. 218 do CPP que prevê, inclusive, a requisição da força pública, na conformidade da legislação adjetiva correspondente. Suprema heresia jurídica seria admitir-se pudesse o Estado legislar, frente ao texto constitucional, em matéria de *construção de direito individual*, tipicamente normatizada, por regra *processual penal*. Neste terreno não se pode argumentar que, pela superveniência da vigente Constituição, o art. 58, § 3º da Constituição Federal ofertou às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes ‘próprios das autoridades *judiciais*’. Ora, não existem poderes *judiciais* que possam ser exercidos *acima e além da lei*. O princípio constitucional da legalidade impõe que todos os Poderes do Estado encontrem na *lei o seu limite*. Logo, as Comissões Parlamentares de Inquérito estaduais não podem, sob o pretexto de exercer ‘poderes próprios das autoridades judiciais’, agir, quando *inexistente lei autorizadora* do exercício de tais poderes.”³⁴²

E para as comissões parlamentares de inquérito municipais, o autor destina as mesmas conclusões extraídas da experiência estadual.³⁴³

Afora a polêmica sobre a competência das comissões parlamentares estaduais ou municipais para requer a condução coercitiva de testemunha relutante ao comparecimento, as demais disposições da Lei Federal nº 1.579/1952 podem ser aplicadas às comissões parlamentares de inquérito instituídas pelas assembleias

³⁴² *CPI ao pé da letra*, pp. 152 e 153; no mesmo sentido José Luiz Mônaco da Silva, no que diz respeito à impossibilidade do uso da analogia na aplicação do parágrafo único do artigo 3º da Lei Federal 1.579/1952, mas sem tornar claro se o impedimento poderia ser vencido com a edição de lei *estadual* ou *municipal* que previsse a aplicação do artigo 218 do Código de Processo Penal: “No entanto, a nosso ver, tudo dependerá da existência de lei prevendo essa possibilidade. À falta de diploma regulador, as comissões estaduais ou municipais não poderão conduzir, por intermédio do juiz, as testemunhas que deixarem de atender à intimação. E não poderão, acrescente-se, ainda que haja disposição regimental nesse sentido. (...) Nem se argumente que, mesmo à falta de lei nesse sentido, os Legislativos estaduais e municipais gozariam da faculdade de aplicar, por analogia, o disposto no art. 3º, § único, da Lei nº 1.579/52. O recurso à analogia, na espécie, está proibido. Isso porque, no dizer acertado de Gilberto Passos de Freitas, ao ser feito uso da analogia *in bonam partem*, ou seja, estar-se-ia pondo em prática princípio da analogia *in malam partem*. A condução coercitiva, portanto, será realizada desde que o Estado ou o Município instituidor da comissão conte com lei permitindo o uso dessa medida.” (Comissões *parlamentares de inquérito*, pp. 100 e 101).

³⁴³ Cf. *CPI ao pé da letra*, p. 153.

legislativas, Câmara Legislativa e câmaras municipais. Essa é a opinião de PLÍNIO SALGADO: “Sobre a Lei Federal n. 1.579, de 18.03.52, apesar de, na sua literalidade, o texto aludir apenas às comissões de inquérito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, seus preceitos, quer substantivos como adjetivos, são extensivos compulsoriamente às CPIs estaduais e municipais, porque recepcionado o diploma pela Constituição da República atual, com ressalvas (...) Trata-se, portanto, de lei de amplitude federativa e não de aplicação somente à União, dispondo em nível regulamentar sobre as comissões parlamentares de inquérito.”³⁴⁴

JOSÉ NILO DE CASTRO, discorrendo sobre as comissões parlamentares de inquérito no âmbito municipal, sustenta a simetria entre estas e as suas congêneres e a necessidade de que elas obedeçam à legislação federal: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas pelo Poder Legislativo municipal, detêm, como as constituídas pelo Congresso Nacional ou pelas suas Casas e pelas Assembléias Legislativas, poderes compulsórios de investigação, pois que este fato, anota *Pinto Ferreira*, ‘demanda da própria constituição natural do Poder Legislativo’, devendo, portanto, esses ‘poderes compulsórios obedecer às normas da legislação federal vigente sobre a matéria’. A legislação federal vigente sobre a matéria é a Lei 1.579, de 18.03.1952.”³⁴⁵

3. Competências investigativas dos membros da Federação

Já foi dito que as comissões parlamentares de inquérito sofrem limitações de ordem material, não podendo conhecer fatos determinados correlacionados com matéria que se encontre fora de seu campo competencial.

Considerando-se que o campo competencial das comissões parlamentares de inquérito é composto daquelas matérias cuja Constituição previu a apreciação pelo Poder Legislativo do respectivo ente federativo, o perfil estabelecido pelo pacto federativo será determinante para identificar o campo de ação das comissões parlamentares de inquérito instituídas no Congresso Nacional, nas assembléias

³⁴⁴ *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*, p.191.

³⁴⁵ *A CPI municipal*, p. 30.

legislativas, na Câmara Legislativa e nas câmaras municipais. Ensina JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES que "... não pode o Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas abrir inquérito sobre os serviços dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, sob pena de desrespeitar o princípio federativo. Tratando-se de investigação, esta somente será cabível com relação aos órgãos submetidos ao controle do órgão parlamentar investigador, afastando, em consequência, qualquer incidência sobre aqueles subjugados ao controle de outrem." ³⁴⁶

Essa mesma lógica – embora não se trate de incidência do princípio federativo propriamente dito – serve ainda para se estabelecer as matérias que podem ser objeto de investigação por cada Casa do Congresso Nacional. É certo que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal têm poderes para instituir comissões parlamentares mistas de inquérito para a investigação de fato determinado relacionado com matéria pertencente ao rol da União. Todavia, não pode a Câmara dos Deputados promover investigação sobre matéria reservada à apreciação do Senado e a este também é proibido promover a investigação de matéria de competência exclusiva da Câmara; as matérias de competência exclusiva somente poderão ser investigadas pela respectiva Casa.

Mas não há impedimentos no sentido de que, sendo a matéria de competência comum da União, do Distrito Federal, dos estados ou dos municípios, as respectivas casas legislativas de cada uma dessas esferas institua comissão parlamentar de inquérito para a investigação dos fatos que se encontrem no seu âmbito de atuação, não importando se a investigação já se encontra em curso em outro ente federativo.

Podem, então, as comissões parlamentares de inquérito ser instituídas na esfera do Congresso Nacional para investigar fato determinado que se relacione com as matérias que constam no rol de competências administrativas e legislativas da União, nos termos do que estabelecem os artigos 21, 22, 23, 24, 48, 49, 50, 51 e 52 da Constituição Federal.

³⁴⁶ *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*, p. 357.

Nesse rol, constam as matérias cuja competência é reservada à União com exclusividade; seriam aquelas listadas nos artigos 21 e 22. E também constam as matérias de competência comum, indicadas no artigo 23, e as matérias de competência legislativa concorrente, indicadas no artigo 24. Nessas matérias comuns³⁴⁷ ou concorrentes, tanto o Poder Legislativo da União, quanto o do Distrito Federal, dos estados e dos municípios podem instituir comissões parlamentares de inquérito com vistas a apurar fato determinado que indique a prática de algum tipo de ilícito envolvendo tais matérias.

Essa iniciativa investigativa, contudo, poderá prosperar desde que o façam com a observância dos limites a ser impostos às suas ações, tendo em vista os princípios constitucionalmente estabelecidos, notadamente o federativo e o da separação dos Poderes. Sobre isso, vale resgatar a lição de OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL: “Como intuitivo, as Comissões de investigação estaduais e municipais se encontram limitadas, exclusivamente, aos *atos* incluídos na *competência residual e constitucional* fixada na Carta Política. Não poderão extravasá-los, sob pena de inconstitucionalidade.”³⁴⁸

As assembleias legislativas poderão instituir comissões parlamentares de inquérito relacionadas com as matérias estampadas nos artigos 23 e 24, além de poder dispor das matérias não reservadas aos demais entes, tendo em vista a competência residual que cabe aos estados (§ 1º do artigo 25 da Constituição Federal), muito embora, e como já se fez referência, trata-se praticamente de uma menção simbólica em função das competências já asseguradas à União e aos municípios.

³⁴⁷ Dalmo de Abreu Dallari formula a seguinte consideração sobre as competências comuns: “Uma das mais importantes inovações introduzidas no sistema jurídico-constitucional brasileiro foi a atribuição de competências comuns. A Constituição de 1934, influenciada pela concepção de federalismo cooperativo recentemente formulada nos Estados Unidos, já continha algumas regras nessa direção, mas por se tratar de uma inovação, ainda mal definida, assim como por alterar a forma de relacionamento da União com os Estados, que se instalara no Brasil em 1891, não se avançou muito em tal sentido, o que, afinal, se fez em 1988.” (PARECER de 2-fev-2005 sobre consulta formulada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, pp. 8 e 9.).

³⁴⁸ *CPI ao pé da letra*, p. 145.

Por seu turno, as câmaras municipais estão habilitadas para fiscalizar e investigar em razão das disposições dos artigos 29, 29-A e 30, além daquelas matérias que lhes são atribuídas na partilha das competências comuns e concorrentes.

À Câmara Legislativa do Distrito Federal é lícito constituir comissão parlamentar de inquérito para investigar fato determinado relacionado com todas as matérias que são atribuídas tanto aos municípios quanto aos estados, conforme preceitua o artigo 32 da Constituição Federal.

É de se notar que o princípio da territorialidade de competências das comissões parlamentares de inquérito não admite relativizações; mesmo no caso do Senado Federal – cujo papel institucional destina-se não apenas em cumprir a missão de Casa legislativa revisora da Câmara dos Deputados, mas também em expressar no seio do Poder Legislativo a vontade geral dos estados-membros da Federação – há a vedação de que venha a criar comissão parlamentar de inquérito para investigar matéria que esteja reservada aos estados e ao Distrito Federal, sob pena de se sacrificar o disposto no artigo 18 da Constituição Federal.³⁴⁹ Mas adverte JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES: “É claro que o só fato de o objeto a ser investigado ficar restrito a determinada área territorial (um Estado-membro, o Distrito Federal ou um Município), não exclui a competência do Congresso ou de qualquer de suas Câmaras (em relação a todos os entes políticos) ou das Assembléias Legislativas dos Estados-membros (quanto aos Municípios de sua área territorial) de investigar, desde que observadas as respectivas competências investigatórias.”³⁵⁰

Dessa forma, pode-se entender que as comissões parlamentares de inquérito podem ser instituídas nas diferentes unidades federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios) observando-se os mesmos mandamentos constitucionais já apreciados. As respectivas constituições estaduais e leis orgânicas podem prevê-las, em harmonia com as disposições balizadoras da Constituição Federal.

³⁴⁹ Cf. José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito*, pp. 358 e 359.

³⁵⁰ José Wanderley Bezerra Alves, *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 359.

Com as devidas ressalvas, são disciplinadas também pelas disposições da Lei Federal nº 1.579/1952 ou pelas leis ordinárias exaradas no seio da própria ordem jurídica parcial e pelas disposições instituídas nos regimentos internos dos respectivos poderes legislativos aos quais se encontram submetidas.

conclusão

O estudo do conjunto de normas jurídicas que dão forma ao instituto das comissões parlamentares de inquérito não pode ser pautado pela pretensão de esgotamento de todos os temas que lhes são inerentes.

Por essa razão, no presente trabalho optou-se pela abordagem de apenas alguns temas, tidos aqui como mais relevantes para identificar o regime jurídico mínimo das comissões parlamentares de inquérito. Sem dúvida que outros poderiam aqui constar e, se não estão, não se pode concluir, por isso, que são desimportantes.

Tendo em vista as considerações normativas, doutrinárias, jurisprudenciais e a própria reflexão sobre cada uma dessas diferentes abordagens do fenômeno das comissões parlamentares de inquérito, oportuno se faz a tentativa de sintetizar algumas conclusões daquilo que foi visto.

- 1) A existência do Estado Democrático de Direito está condicionada ao seu estabelecimento por uma Constituição que consagre o princípio da soberania popular, proclamando que o poder pertence ao povo e que em função dele deve ser exercido.

- 2) Essa mesma Constituição deve contemplar a tripartição de funções dos órgãos, de modo que sejam independentes e harmônicos entre si; deve também assegurar que os indivíduos titularizem direitos fundamentais que possam ser opostos inclusive contra o próprio Estado; deve ainda garantir e que a lei posta pelo Poder Legislativo, como resultado da vontade geral, seja obrigatoriamente acatada pelos demais órgãos estatais.

- 3) A dimensão democrática do Estado é assegurada pelo princípio republicano, responsável por: impedir a existência de privilégios (igualdade entre as pessoas); promover a ocorrência de eleição popular e periódica de representantes

(garantindo-se assim a alternância política nos poderes Executivo e Legislativo); fixar a existência de mandatos temporários exercidos com responsabilidade.

4) O princípio representativo é, assim, o mecanismo adotado pela maior parte das organizações políticas estatais espalhadas pelo mundo para a finalidade de conferir a alguns representantes democraticamente eleitos o agir em nome de toda a sociedade.

5) O princípio da separação dos Poderes sacramenta a conveniência do exercício partilhado do poder por três diferentes blocos de Poderes (legislativo, executivo e judiciário, independentes e harmônicos entre si) com competências típicas e atípicas. As atribuições do Poder Legislativo incluem a competência para a inovação do ordenamento jurídico, mediante a edição de leis, e o exercício da fiscalização da Administração Pública.

6) Uma vez considerado que o poder soberano é, na maioria das vezes, exercido indiretamente – dado que não há possibilidade do seu exercício cotidiano pela sociedade que o titulariza – as atribuições legislativa e fiscalizatória atribuídas ao Legislativo são manuseadas pelos representantes eleitos para compor as casas parlamentares e, conseqüentemente, as comissões parlamentares.

7) E dentre os instrumentos fiscalizatórios mais eficientes, encontram-se as comissões parlamentares de inquérito; elas detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além dos poderes fixados nas leis e nos regimentos das casas parlamentares, poderes destinados a apurar atividades presumivelmente irregulares e danosas ao interesse público.

8) No ordenamento jurídico brasileiro há, portanto, um conjunto de normas jurídicas de distintos quilates que oferecem a disciplina das comissões parlamentares de inquérito nas diferentes esferas de governo (União, Distrito Federal, estados e municípios).

9) Com base nesses diplomas normativos é possível conhecer quais são as circunstâncias em que é lícita a instituição de comissão parlamentar de inquérito,

tendo em vista o atendimento a critérios constitucionais, legais ou regimentais, ou seja, os requisitos de sua constituição.

10) Desse plexo normativo surgem também os poderes titularizados pelas comissões parlamentares de inquérito destinados exclusivamente à investigação e elucidação de fato determinado, presumidamente ilícito, que carregue em si grande interesse público.

11) Tais poderes, no âmbito federal, são extraídos do próprio § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, da Lei Federal nº 1.579/1952 e dos regimentos do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

12) Mas, considerando-se a máxima de que quem detém poder tende a dele abusar, o poder atribuído às comissões parlamentares de inquérito deve em contrapartida sofrer rigorosas limitações, como, de resto, ocorre com todo o aparelho estatal, sob risco do surgimento do arbítrio. Os poderes conferidos às comissões parlamentares de inquérito são poderes limitados. Isto porque, na vigência do Estado Democrático de Direito, todos os Poderes encontram limites para sua ação na própria lei.

13) Os limites aos poderes das comissões parlamentares de inquérito também podem ser classificados. As limitações formais são aquelas relacionadas com os requisitos constitucionais, legais e regimentais exigidos para a apresentação de requerimento e instituição de comissões parlamentares de inquérito, e de limitações materiais, que dizem respeito à competência para a matéria que se pretende investigar. Além dessas, também há limitações impostas pela observância dos direitos fundamentais da pessoa humana, pela reserva de jurisdição (assuntos de apreciação exclusiva pelo Poder Judiciário), e pelo controle judicial dos atos praticados. Enfim, sendo as comissões parlamentares de inquérito uma expressão do Estado, recebe todas as limitações inerentes a essa condição.

14) Quanto à natureza típica ou atípica da função fiscalizatória do Poder Legislativo, percebe-se que não poderia esse Poder receber *atipicamente* atribuição que desde os primórdios lhe pertence *tipicamente*. Mais que isso: a competência para fiscalizar

encontra-se tão tradicionalmente associada ao Parlamento que se poderia afirmar que pertence à sua essência.

15) Além disso, tem-se que para ser atípico o poder conferido não pode ser preponderante na atuação do órgão. Atualmente, a atividade fiscalizatória do Poder Legislativo vem se tornando cada vez mais efetiva e predominante, enquanto que a atividade legislativa vem sendo progressivamente ofuscada.

16) Se não bastasse, vale recordar que não pode ser atipicamente atribuído a um Poder aquilo que não é típico de outrem. A fiscalização da Administração Pública, sistematicamente desempenhada pelo Poder Legislativo – e nela incluída a investigação parlamentar – não é atribuída a qualquer outro Poder que não ao próprio Poder Legislativo. É atribuição constitucionalmente exclusiva, na forma do determinado pelo inciso X do artigo 49 da Carta Magna.

17) E na definição da natureza jurídica da investigação parlamentar, deve-se levar em conta inicialmente a natureza jurídica da competência de fiscalizar (à qual a competência investigativa se encontra intrinsecamente ligada) que é tipicamente atribuída ao Poder Legislativo. Assim, se o poder de investigar é uma expressão do poder mais abrangente de fiscalizar, é razoável que este transmita àquele os seus elementos característicos e essenciais e que lhe conferem identidade, ou seja, a sua natureza jurídica.

18) Logo, uma vez considerado que neste trabalho se classifica a função fiscalizadora como sendo uma função típica do Poder Legislativo, parece óbvio que as comissões parlamentares de inquérito, ao desempenharem atividade fiscalizatória, possuem natureza jurídica que as classifica como um instituto de Direito Constitucional vinculado ao seu sub-ramo, o Direito Parlamentar.

19) Ainda que incidam sobre a figura das comissões parlamentares de inquérito normas jurídicas classificadas no Direito Processual Penal ou do Direito Administrativo, submetem-se elas fundamentalmente aos princípios e regras do Direito Constitucional e do seu sub-ramo chamado Direito Parlamentar.

20) As comissões parlamentares de inquérito guardam especial relação com o princípio federativo. Por força do princípio da simetria com o centro, os poderes legislativos das unidades federativas encontram-se habilitadas a constituir comissões parlamentares de inquérito, uma vez os entes federativos são dotados de autonomia, desde que -se os mesmos mandamentos constitucionais.

21) Além disso, a distribuição de matérias entre os entes federativos – instituída pela Constituição Federal – delimita a ação dos parlamentos. Como as comissões parlamentares de inquérito não podem ostentar mais poderes que o Parlamento no seio do qual foram concebidas, os limites constitucionais estabelecidos para a respectiva Casa de Leis corresponde ao raio de ação dos seus comitês de investigação.

22) É de se notar, entretanto, que as comissões parlamentares de inquérito constituídas fora da esfera do governo central, não reúnem possibilidade do exercício pleno de suas competências. Se no plano federal se admite que determinadas restrições de direitos podem ser promovidas, o mesmo não se dá nas ordens parciais.

23) O não comparecimento injustificado de testemunha regularmente convocada por comissão parlamentar de inquérito distrital, estadual ou municipal não gera a possibilidade de requisição coercitiva dela para o Poder Judiciário, ainda que haja lei ordinária, isto porque, somente uma lei federal, de caráter nacional, poderia dispor sobre matéria de natureza penal ou processual penal. Tal privilégio somente é sustentado pelas comissões parlamentares de inquérito em funcionamento no plano Federal, por força da permissão contida na Lei Federal nº 1.579/1952.

bibliografia

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 1998. 2. ed. atual.

ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris ed., 2004.

BASTOS, Celso. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4, t. I.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos ed., 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. 14ª ed. ref., ampl. e atual.

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

BARANDIER, Antonio Carlos (Org.). *CPI: os novos comitês de salvação pública*. Rio de Janeiro: 2002. 2. ed. rev. ampl.

BARROS, Caio Sérgio Paz de. *O contraditório na CPI e no inquérito policial*, São Paulo: IOB Thomson, 2005.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. São Paulo: Edipro, 2001.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito*. 2000. 286 p. Tese (Doutorado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

CAETANO, Flávio Croce. *O controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito*, 2002. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

- CARDOSO, Hélio Apoliano. *Das CPI's: breve teoria e jurisprudência*. Campinas: Bookseller, 2002.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993
- CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. 3. ed. rev. ampl.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. PARECER de 2-fev-2005 sobre consulta formulada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2005 18. ed.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: emenda constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969*. Saraiva: São Paulo, 1974 [sic.] 2v,.
- FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. Saraiva: São Paulo, 1962. 4. ed. ampl atual.
- GONÇALVES, Luis Carlos dos Santos. *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*, 2000. 280 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.
- KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- MALUF, Sahid. *Curso de Direito Constitucional*. Sugestões Literárias: São Paulo, 1970, 2 v.
- MARINHO, Josaphat. Comissão parlamentar de inquérito: indicação de integrantes. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 4, 1993
- MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*, 1946.v. II.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. 14 ed. atual.

_____. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: RT, 1991, v. 11.

MELLO FILHO, José Celso. Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito, *Justitia: revista do Ministério Público de São Paulo*, 121/150.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 1990.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2001, 10 ed.

MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. 4. ed.

RAMOS, Saulo. Parecer CGR SR-55, de 28 de março de 1988 (<http://www.agu.gov.br>, em pareceres. Acesso em 21 jun 2006).

RODRIGUES, Leda Boechat. *As comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos*, Direito e Política, 1991.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1978. 4 ed.

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

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

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

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1992.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao pé da letra*. Campinas: Millennium, 2001.

SCHIER, Paulo Ricardo. A Comissão Parlamentar de Inquérito e o âmbito de limitação competencial de sua atuação. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. v. 2. Curitiba, 2002.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1993. 9 ed. rev. ampl. 3. tir.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *O perfil processual das comissões parlamentares de inquérito*, 2004. 388 p. Tese (Doutorado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2006. 3 ed. rev. atual.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)