

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

PEDRO PAULO DE REZENDE PORTO FILHO

**QUEBRA DE SIGILO PELAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

MESTRADO EM DIREITO

**SÃO PAULO
2007**

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

PEDRO PAULO DE REZENDE PORTO FILHO

**QUEBRA DE SIGILO PELAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito (Direito das Relações Sociais, Sub-área de Direito Constitucional), sob a orientação do Professor Doutor Marcelo Figueiredo.

**SÃO PAULO
2007**

Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Aos meus pais.

À Maria Rafaela Guedes Pedroso.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não poderia ser realizado sem a colaboração, direta e indireta, de inúmeras pessoas. A nomeação de cada um seria exaustiva e poderia revelar-se injusta, uma vez que, certamente, correria o risco de me esquecer de pessoas que foram fiéis e importantes também para a finalização dessa dissertação.

À todos eles, consigno meus sinceros agradecimentos.

Não posso, contudo, deixar de registrar alguns nomes que foram indispensáveis para a consecução desse mestrado, como o do Professor Doutor Marcelo Figueiredo, constitucionalista exemplar, que se dispôs a me orientar nesse trabalho de conclusão, mesmo diante de diversos compromissos acadêmicos assumidos frente à direção da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Ao Professor Jacintho de Arruda Câmara, jurista maior, amigo fiel, pelas sinceras e severas orientações.

Aos advogados Ricardo Luiz de Toledo Santos Filho, Pedro Antônio Bueno de Oliveira, Michael Freitas Mohallem, bem como aos integrantes do Gabinete do Ministro Marco Aurélio de Mello pelo envio de textos doutrinários e jurisprudências que muito me ajudaram no amadurecimento dessa dissertação.

Aos colegas e amigos, Fábio Carneiro Bueno de Oliveira e Hélio Rubens Batista Ribeiro Costa, pela amizade e pelo comprometimento nos debates jurídicos.

Aos meus colegas de escritório, por apoiarem minha omissão consentida.

À Maria Rafaela Guedes Pedroso, pelo amor e amizade sincera, pela paciência, e também pelo tempo despendido na revisão dos meus escritos.

À advogada Magna Rosiane Leite Oliveira Gonçalves, pela seleção dos textos, organização bibliográfica e constante dedicação.

À advogada Beatriz Mattos pela revisão e pelo suporte.

Ao meu irmão Benedicto Porto Neto, jurista exemplar e grande companheiro, pela paciência e, sobretudo, pela seriedade nos embates jurídicos.

À minha mãe Zoraide Porto e minha irmã Maria do Carmo, pelo carinho e encorajamento.

Por fim, não posso deixar de registrar pessoas que não se encontram mais entre nós, mas que foram fontes de inspiração e de coragem para que eu pudesse concluir meu mestrado, meu pai Pedro Paulo de Rezende Porto, meu irmão Fernando Carlos de Menezes Porto e o Desembargador Odyr Porto.

SUMÁRIO

SINOPSE.....	VIII
<i>ABSTRACT</i>	IX
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	X
CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O TEMA.....	1
I. DO PODER LEGISLATIVO.....	3
1.1 Atribuições do Poder Legislativo.....	8
II. DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....	18
2.1 Breve notícia sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.....	18
2.2 As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de 1988.....	24
2.3 A criação das Comissões Parlamentares de Inquérito.....	29
2.3.1 O requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros.....	32
2.3.2 Que a Comissão Parlamentar de Inquérito seja instaurada para a apuração de fato determinado.....	46
2.3.3 Que a Comissão Parlamentar de Inquérito tenha prazo certo de duração.....	51
2.4 Seu objeto de investigação e sua competência.....	55
III. DA QUEBRA DE SIGILO.....	65
3.1 Alguns conceitos importantes.....	65
3.2 Reserva do poder jurisdicional.....	71
3.3 Requisitos e princípios para a quebra de sigilos.....	88
3.3.1 Devido processo legal e o princípio do colegiado.....	88
3.3.2 Dever de motivação nos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito.....	95
3.3.3 Direito ao contraditório e à ampla defesa.....	100
3.3.4 Princípio da proporcionalidade.....	109

3.3.5	Excepcionalidade da medida restritiva.....	115
3.3.6	Princípio da vinculação aos termos do requerimento.....	124
IV.	PUBLICIDADE OU TRANSFERÊNCIA DE SIGILO?.....	132
V.	CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....	139
	CONCLUSÕES.....	145
	BIBLIOGRAFIA BÁSICA.....	147

RESUMO

PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito**. São Paulo, 2007. 156 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Os trabalhos científicos referentes às Comissões Parlamentares de Inquérito cresceram em progressão geométrica nos últimos anos, na medida em que referidas comissões investigatórias se transformaram na principal atuação do Poder Legislativo. A partir da análise de grande parte das obras existentes e de decisões proferidas pelos tribunais, identificamos a necessidade de elaborar um trabalho que trouxesse os requisitos e as garantias indispensáveis a serem observadas na quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Dentre elas, apontamos (i) o devido processo legal e o princípio do colegiado; (ii) o dever de motivação dos atos, (iii) o direito ao contraditório e à ampla defesa, (iv) o princípio da proporcionalidade; (v) o caráter excepcional da medida restritiva; e (vi) o princípio da vinculação aos termos do requerimento. Buscamos também enfrentar a questão da publicidade ou da transferência do sigilo frente à garantia constitucional da privacidade. Por fim, esclarecemos que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, além de estritamente vinculados a tais princípios e requisitos, também estão sujeitos ao controle prévio e posterior do Poder Judiciário, já que, não raras vezes, afetam e restringem garantias fundamentais.

ABSTRACT

PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito**. São Paulo, 2007. 156 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

The scientific works on congressional investigating committees increase in a geometrical progression lately, as far as they have become the main Legislative Power activities. Analyzing the existing reports and some court judgments about congressional investigating committees, we identify the need to elaborate a work that could bring indispensable requirements and guarantees to be observed by these committees with regards to secrecy violation. Among them, we point out (i) the due process of law and the principle of collegiate; (ii) the congressional investigating committees' action motivation duty; (iii) to assure the adversary system and full defense; (iv) the principle of proportionality; (v) the restrictive measure exception; (vi) the binding effect of the requirement terms. Finally, we clarify that the congressional investigating committees' actions, besides being strictly tied to these requirements and principles, are also subject to Judiciary Power previous and posterior monitoring, emphasizing that most of the time they affect and restrict fundamental guarantees.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CF	Constituição Federal de 1988
JUTACRIMSP	Jurisprudência Uniformizada do Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RDA	Revista de Direito Administrativo
RDP	Revista de Direito Público
RSTF	Revista do Supremo Tribunal Federal
RT	Revista dos Tribunais
RTDP	Revista Trimestral de Direito Público
RTJ	Revista Trimestral de Jurisprudência
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O TEMA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no plano constitucional, a Comissão Parlamentar de Inquérito como *longa manus* do Poder Legislativo, atribuindo-lhe poderes de investigação próprios de autoridades judiciais para a consecução de suas finalidades.

Nos últimos anos, as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs – transformaram-se na principal atuação do Poder Legislativo em todas esferas da Federação. Na realidade, as Comissões Parlamentares de Inquérito ganharam destaque em diversos setores da sociedade civil como instrumento efetivo de controle contra a corrupção e desvios. E tal situação, a nosso ver, deve-se ao fato de que o Poder Executivo vem, cada vez mais, exercendo um poder normativo, seja por meio de suas Agências Reguladoras, seja pela constante edição de medidas provisórias.

Como conseqüência dessa inversão de poderes, inúmeras comissões parlamentares foram instauradas tanto no âmbito Federal quanto no Estadual e no Municipal, com o propósito de investigar atos e contratos, sendo que diversos direitos individuais foram suprimidos e, conseqüentemente, diversas questões foram levadas aos Tribunais.

Dentro desse contexto, o presente trabalho pretende identificar os requisitos indispensáveis e as garantias que devem ser observadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito para a quebra do sigilo dos investigados.

Inevitável, contudo, entender *a priori* a função do Poder Legislativo na Constituição Federal e o moderno conceito de tripartição de funções dos Poderes frente à ordem jurídica.

Da mesma forma, também é imprescindível para a exata compreensão do tema aqui abordado sejam delineados os requisitos para o processamento e a instauração das Comissões

Parlamentares de Inquérito no âmbito Federal, as razões da obrigatoriedade de se identificar, já no requerimento de abertura, o chamado fato determinado, assim como a obrigatoriedade do prazo certo para a conclusão das investigações, requisitos estes formais indispensáveis para o efetivo controle dos atos das comissões pela sociedade civil e pelo Poder Judiciário.

Feitas tais colocações preliminares, restará debater também os aspectos constitucionais dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, em especial os relacionados à quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico dos investigados frente às demais disposições constitucionais, assim como a chamada reserva do poder jurisdicional e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal frente à relativização dos direitos e garantias individuais.

Identificamos, ainda, a obrigatoriedade de observância dos requisitos indispensáveis, tais como o dever de motivação dos atos das comissões, o direito de defesa e do contraditório, os princípios da vinculação aos termos do requerimento, da proporcionalidade dos atos, da excepcionalidade das medidas restritivas de direitos individuais. Por fim, buscamos enfrentar outras questões relevantes relacionadas à condução dos trabalhos investigatórios, tais como a questão do sigilo das informações pela Comissão Parlamentar de Inquérito, e a da efetiva garantia do controle pelo Poder Judiciário dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito frente ao Estatuto Constitucional.

I. DO PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 prescreve, em seu art. 2º, que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Essa separação dos Poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário decorre da teoria da tripartição dos poderes, sistematizada¹ por CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, SENHOR DE LA BREDÉ E BARÃO DE MONTESQUIEU, na sua obra denominada **Do Espírito das Leis**, de 1748², que foi inspirada em LOCKE³ e no sistema político constitucional inglês da época.

É importante mencionar, contudo, que ao invés de falarmos em teoria da separação dos poderes, denominação que se tornou clássica, deveríamos falar em teoria da divisão e da cooperação entre os poderes, pois, em que pese cada poder, Executivo, Legislativo e Judiciário, ter a faculdade de instituir livremente as matérias de sua competência e de se auto-organizar, é impossível admitir a separação absoluta deles, já que cada um desses poderes

¹ Em que pese John LOCKE ter sido o primeiro autor a formular a teoria da tripartição dos poderes, na sua obra **Two Treatises of Government** (Cambridge, Cambridge University Press, 1988), há cerca de um século antes de Montesquieu, coube a este último grande destaque no que tange a tal teoria política, haja vista ter sido ele quem melhor a detalhou, sistematizando-a de maneira até então nunca vista.

² Segundo MONTESQUIEU (**Do Espírito das Leis**, v. I, Trad. por Helena Barbosa e rev. por Bruno Barbosa, São Paulo, Cultura, 1945, p. 206), a tripartição dos poderes tem como finalidade a liberdade política, que assim se traduziu: “A liberdade política, em um cidadão, é esta tranqüilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem de sua segurança; e, para que se tenha esta liberdade, cumpre que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está unido ao poder executivo, não há liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não há liberdade, ainda, se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as divergências dos particulares”.

³ “Coube, no entanto, ao filósofo inglês John Locke, nascido em Wrington em 1632, a primeira excursão doutrinária sobre doutrina da separação dos poderes, com a publicação, em 1689, do seu Tratado do Governo Civil, originalmente publicado sob o título de *Two Treatises of Government*”. É a notícia que traz Ovídio Rocha Barros SANDOVAL (**CPI ao pé da letra**, Campinas, Millennium, 2001, p. 3).

detém instrumentos para fiscalizar e coibir o abuso do outro poder. Instrumentos esses que devem ser entendidos como de limitações de poderes e que constituem característica fundamental para qualificarmos essa coordenação dos poderes como um requisito tipificador da República.

Sobre a impropriedade do termo separação, CLÊMERTON MERLIN CLÈVE apoiado em outros doutrinadores assevera que:

“(…) em *De L’Esprit des Lois* não há uma teoria de separação, mas sim uma teoria de divisão e da cooperação entre os poderes, já que ocorrem interferências de poder para poder, além do fato de não haver uma única função que tenha sido, com exclusividade, atribuída a um único órgão ou autoridade, ao contrário do sustentado pela doutrina constitucional clássica”⁴.

Ainda, EROS ROBERTO GRAU preleciona:

“(…) o que é importante verificar, na construção de MONTESQUIEU, é o fato de que não se cogita de uma efetiva separação de poderes, mas sim de uma distinção entre eles, que não obstante, devem atuar em clima de equilíbrio”⁵.

Também os famosos federalistas, formados por JAMES MADISON, ALEXANDER HAMILTON e JOHN JAY, ao mencionarem as características das várias constituições dos estados americanos, deixam claro inexistir a possibilidade de uma separação absoluta de poderes:

“(…) se considerarmos as constituições de vários Estados, veremos que, não obstante os termos enfáticos, e por vezes irrestritos, com que este axioma foi afirmado, não há um único caso em que os vários poderes tenham sido mantidos absolutamente independentes e distintos”⁶.

⁴ Clèmerton Merlin CLÈVE, **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, p. 29.

⁵ Eros Roberto GRAU, **Direito Posto e o Direito Pressuposto**, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 230.

⁶ James MADISON, Alexander HAMILTON, John JAY, **Os Federalistas**, Trad. por Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993, p. 334.

Portanto, conforme defendido pelos juristas americanos BRYCE, DE WOODBUM, DE WILLOUGHBY e DE BEARD, o correto seria falar em coordenação dos poderes. Aliás, é famosa a decisão da Suprema Corte Americana no sentido de que:

“(...) os ramos do governo são coordenados na proporção dos poderes delegados a cada um deles. Cada um desses ramos, no exercício de suas atribuições, é independente do outro; mas todos os atos feitos por um deles, quando o são legalmente, tornam-se obrigatórios para os outros”⁷.

Tais questionamentos acerca da teoria da separação dos poderes são imprescindíveis ao nosso trabalho e voltarão à tona quando formos abordar o controle jurisdicional de abusos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, ou seja, quando formos analisar a interferência do Poder Judiciário, mais especificamente, do Supremo Tribunal Federal no Poder Legislativo – Congresso Nacional ou em uma de suas Casas –, no que tange às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Voltando a tratar do Poder Legislativo, que é o objeto desse capítulo, é imprescindível abordar a questão de suas atribuições e de sua composição bicameral.

Quando sistematizou a teoria da tripartição dos poderes, MONTESQUIEU tratou do Poder Legislativo como sendo o poder representado pelos homens encarregados de criar as leis, também conhecidos como legisladores, destacando, portanto, apenas a sua função legislativa. Todavia, no ordenamento jurídico e na sistemática constitucional moderna, além dessa função elementar de elaborar as leis que regem o Estado, quando nos referimos ao Poder Legislativo, devemos sempre considerar uma série de outras atribuições tão importantes quanto a de legislar, que serão objeto de estudo no próximo item, tais como as atribuições meramente deliberativas, as atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade *etc.*

⁷ Annibal Freire da FONSECA, **O Poder Executivo na República Brasileira**, Brasília, UnB, 1981, p. 22.

Para exercer tais atribuições, o Poder Legislativo Federal compõe-se de duas câmaras, recebendo, por essa razão, a denominação de bicameral.

O bicameralismo é o sistema segundo o qual o poder legislativo é exercido por duas casas, no caso do Brasil, pela Câmara dos Deputados – representante do povo e integrada por deputados eleitos pelo sistema proporcional, e pelo Senado Federal – representante dos Estados e do Distrito Federal e composto por senadores eleitos pelo sistema majoritário. Em oposição a esse sistema, está o unicameralismo, no qual apenas uma câmara exerce o poder.

Como exemplo de países que possuem um legislativo unicameral, podemos citar as seguintes democracias ocidentais: Finlândia, Israel, Luxemburgo, Dinamarca, Suécia e Nova Zelândia, sendo que as três últimas mudaram de bicameral para unicameral antes da Segunda Guerra Mundial. Outros países, como, por exemplo, Islândia e Noruega, elegem um legislativo unicameral que, após a eleição, se divide em duas Casas, para fins de elaboração de leis.

Já países como Canadá e Inglaterra adotam o sistema bicameral, mas têm o Poder Legislativo fortemente concentrado em apenas uma de suas casas. É possível também encontrar países em que todas as províncias possuem um Poder Legislativo unicameral, como no caso do Canadá, e países onde o bicameralismo não é uma experiência radical, como, por exemplo, nos Estados Unidos, onde o Estado de Nebraska⁸ se satisfaz com seu legislativo unicameral há mais de sessenta anos.

Visando clarear ainda mais o que se entende por unicameralismo e bicameralismo, vale destacar os ensinamentos de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, segundo o qual:

⁸ Sobre o *Nebraska's Unicameral Legislature*, é oportuna a consulta ao seu *site*. Disponível em: <<http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/issinfo/nebunic.htm>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 16:30h.).

“(...) no sistema unicameralista, os constituintes não resultam da reunião dos representantes das duas Câmaras, porque não as há, mas no sistema bicameralista, em que o Poder Legislativo é formado de duas casas, a Baixa ou dos Comuns, que representa o povo, a Alta, a dos Senadores, dos Lordes, dos Embaixadores, que representa determinada classe ou entidade política”⁹.

No Brasil, o sistema bicameral que caracteriza o Poder Legislativo foi espelhado na Constituição Americana de 1791, cujos elaboradores sofreram grande influência de MONTESQUIEU. Por isso, do mesmo modo que o Poder Legislativo dos Estados Unidos da América é composto pelo Senado e pela Câmara dos Representantes, o Poder Legislativo do Brasil, no âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados¹⁰. Conquanto o nosso trabalho concentre-se nas comissões no âmbito federal, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que em razão do princípio federalista, os Estados e os Municípios também estão autorizados a proceder investigações parlamentares¹¹.

Entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, no entanto, não há prevalência de uma em relação à outra, conforme preleciona JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“No bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (arts. 61, § 2º, e 64)”¹².

Oportuno salientar, por fim, que as atribuições legislativas, assim como as executivas e judiciárias, devem ser exercidas pelos órgãos que compõem cada um dos Poderes, sendo que, no caso do Legislativo, por suas casas, de forma harmônica e independente, conforme consignado no art. 2º, da Constituição Federal, em autêntico mecanismo de freios e

⁹ José CRETELLA JUNIOR, **Elementos de direito constitucional**, 3ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000, pp. 137-138.

¹⁰ O art. 44, da Constituição Federal dispõe que: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

¹¹ Ação Cível Originária n.º 730/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 22-09-2004, DJ 11-11-2005.

¹² José Afonso da SILVA, **Curso de direito constitucional positivo**, 7ª ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 440.

contrapesos ou *checks and balance* que “caracteriza-se pelo fato de que não há exclusividade de nenhum dos poderes no exercício de competências de determinado tipo e também porque, mesmo no exercício daquelas funções predominantes, outros poderes são chamados a intervir”¹³.

1.1 Atribuições do Poder Legislativo

Conforme já mencionado no tópico anterior, nosso Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Para o exercício do Poder Legislativo, contudo, o Texto Constitucional estabelece uma série de atribuições para o Congresso Nacional e suas Casas. E dentre tais atribuições, previstas nos arts. 48¹⁴, 49¹⁵, 50¹⁶ e 70¹⁷, todos da Constituição Federal, há

¹³ Luiz Carlos dos Santos GONÇALVES, **Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito**, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2001, p. 9.

¹⁴ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;
- VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII - concessão de anistia;
- IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;
- X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;
- XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;
- XII - telecomunicações e radiodifusão;
- XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

aquelas que devem ser exercidas com a participação das duas Casas e com a sanção do

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

¹⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

¹⁶ Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

§ 1º - Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

¹⁷ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Presidente (art. 48), as que são exclusivas e que também devem ser exercidas pelas duas Casas, mas sem a participação do Poder Executivo (art. 49), e há outras que são competências comuns e que, portanto, podem ser exercidas pelas duas Casas, mas sem exigir a participação de ambas (art. 50). Já as atribuições privativas da Câmara dos Deputados estão previstas no art. 51¹⁸, e as privativas do Senado Federal, no art. 52¹⁹.

¹⁸ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

¹⁹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

Em que pese o legislador constituinte ter discriminado tais atribuições de acordo com o órgão nelas investido, conforme vimos, e mesmo sabendo que existem outras classificações²⁰ a partir de diferentes critérios acerca das atribuições do Poder Legislativo, sendo a mais comum a que as classifica em típicas ou atípicas, adotamos, por uma questão didática, a classificação de JOSÉ AFONSO DA SILVA, segundo a qual as atribuições do Poder Legislativo podem ser organizadas em cinco espécies, de acordo com a finalidade delas e sem considerar o fato de se tratarem de atribuições exclusivas ou comuns do Congresso Nacional ou das Casas que o compõem.

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

²⁰ Entre outras, podemos mencionar: (i) Michel TEMER (**Elementos de direito constitucional**, 15. ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 131), que ensina que “a atividade do Legislativo é tipificada pela produção de normas infraconstitucionais geradoras de direitos e obrigações. Legislar é atividade típica. (...) Também é típico do Legislativo o mister fiscalizatório. A ele compete exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, como previsto no art. 70. Sobre essa fiscalização discorreremos mais adiante. A Constituição confere o mesmo grau de importância a ambas as atividades. A fiscalizadora decorre do princípio da representação popular. Como é nas Casas Legislativas que mais se evidencia aquela representação, a elas cabe empreender, como se fora o povo, a fiscalização. Ao lado dessas atividades típicas, surgem outras, exercidas em caráter secundário, fazendo nascer a idéia de atipicidade. São funções atípicas: administrar e julgar. O Legislativo administra quando dispõe sobre sua organização, polícia e provimento de cargo de seus serviços. Julga quando decide a respeito dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, bem como dos Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com aqueles praticados pelo Chefe do Executivo; e (ii) Cássio Juvenal FARIA (**Comissões Parlamentares de Inquérito**, 2ª ed., São Paulo, Paloma, 2002, pp. 11-12), para quem: “O Congresso Nacional é o órgão legislativo da União. As suas atribuições constitucionais não se limitam, porém, às atribuições legislativas (art. 48) e constituintes (art. 60). As suas casas têm, entre outras atribuições, por exemplo, a de julgamento dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República. Nesse caso, a Câmara dos Deputados funciona como órgão de admissibilidade do processo (art. 51, I), e o Senado Federal, como tribunal político, sob a presidência do Presidente do STF (art. 52, I e par. ún.). O Congresso Nacional tem também atribuições que lhe são inerentes, de *fiscalização e controle*. O art. 49 estabelece que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”, bem como exercer o controle externo, cabendo-lhe “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República” (incs. X e XI, respectivamente)”.

Dessa maneira, segundo o mencionado constitucionalista, o Poder Legislativo possui as seguintes atribuições:

“(1) *atribuições legislativas*, pelas quais lhe cabe, com a sanção do Presidente da República, elaborar as leis sobre todas as matérias de competência da União, conforme especifica o art. 48, o que é feito segundo o *processo legislativo*, estabelecido nos arts. 61 a 69²¹;

²¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º,

uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto..

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º - Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

(2) *atribuições meramente deliberativas*, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no art. 49, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo o procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, vale dizer, sem participação do Presidente da República, de acordo com as regras regimentais;

(3) *atribuições de fiscalização e controle*, que exerce por vários procedimentos, tais como: (a) *pedidos de informações*, por escrito, encaminhados pelas Mesas aos Ministros ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (art. 50, § 2º, redação da ECR-4/94), importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas; (b) *Comissões Parlamentares de Inquérito*, nos termos do art. 58, § 3º²², como vimos; (c) *controle externo* com auxílio do Tribunal de Contas e da Comissão mista a que se refere o art. 166, § 1º²³, que compreenderá toda gama de

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

²² Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

²³ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

medidas constantes dos arts. 71²⁴ e 72²⁵, culminando com o julgamento das contas que anualmente o Presidente da República há de prestar (art. 49, IX); (d) *fiscalização e*

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

²⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

²⁵ Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, X); (e) *tomada de contas* pela Câmara dos Deputados, quando o Presidente não as prestar no prazo que a Constituição assinala, ou seja, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, então até 15 de abril (arts. 51, II e 84, XXIV²⁶);

(4) *atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade*, com a particularidade de que, no julgamento do Presidente da República ou Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados funciona como *órgão de admissibilidade do processo* e o Senado Federal como *tribunal político* sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (arts. 51, I, 52, I, e 86²⁷), e, no julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, o Senado Federal funcionará a um tempo como tribunal do processo e do julgamento (art. 52, II);

(5) *atribuições constituintes* mediante elaboração de emenda à Constituição (art. 60²⁸), com o que o Congresso cria normas constitucionais²⁹.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

²⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

²⁷ Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º - O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º - Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º - Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

²⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Resumidamente, as atribuições do Poder Legislativo são cinco, quais sejam, (i) atribuições legislativas; (ii) atribuições meramente deliberativas; (iii) atribuições de fiscalização e controle, (iv) atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade; e (v) atribuições constituintes mediante elaboração de emenda à Constituição. Importa mencionar que as atribuições de fiscalização e controle são exercidas por vários procedimentos, tais como: (a) pedido de informações; (b) Comissões Parlamentares de Inquérito, nos termos do art. 58, § 3º; (c) controle externo com auxílio do Tribunal de Contas e da Comissão mista a que se refere o art. 166, § 1º; (d) fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo; e (e) tomada de contas pela Câmara dos Deputados.

É de se ressaltar, ainda, que, segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, as Comissões Parlamentares de Inquérito:

“(...) são organismos que desempenham 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 de autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Não há limitação à sua criação. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, poderão criar tantas Comissões Parlamentares de Inquérito quantas julgarem necessárias. Essa liberação de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito depende, contudo, do preenchimento de *três requisitos (...)*”³⁰ (requisitos esses que serão abordados em momento oportuno) (observações nossas).

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

²⁹ José Afonso da SILVA, **op. cit.**, pp. 448-449.

³⁰ **Idem, ibidem**, p. 445.

II. DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

2.1 Breve notícia sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito

A literatura é unânime quanto à assertiva de que as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram na Inglaterra. Todavia, no que tange ao exato momento de seu surgimento, ou seja, se foi no século XIV, XVI ou XVII, não há um consenso entre os doutrinadores.

No dizer de NELSON DE SOUZA SAMPAIO:

“Historiadores há que recuam as investigações parlamentares ao reinado de Eduardo II, que teria subido ao trono em 1307. Segundo outros autores, as investigações dos comuns mais parecidas com os inquéritos parlamentares de nossos dias surgiram dos casos de eleições contestadas, que esse ramo do parlamento deveria decidir. O caso Sir Francis Godwin, em 1604, seria o primeiro numa série que se estendeu até que a competência para julgar disputas dessa natureza passou, por lei de 1868, para a *Court of Common Pleas*”³¹.

A esse propósito, ensina JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO que:

“A doutrina procura a origem remota das Comissões Parlamentares no século XIV, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-77), onde ocorreram significativas reformas parlamentares. As Comissões Parlamentares apareceram depois da Revolução inglesa, quando foi possível a vigilância da *prerrogativa regia*, através de vários instrumentos. Naquela ocasião eram órgãos compostos por reduzido número de deputados (*Select Committees*), criados, eventualmente, pela Câmara, que excepcionalmente constituía-se em Comissão de Investigação (*Committee of the whole*), fugindo a certos formalismos tradicionais. A finalidade era, originalmente, obter informações sobre fatos concretos relacionados aos trabalhos parlamentares. Obter informação suficiente era reforçar os dados necessários ao Parlamento, desde que o Executivo era dotado de maior agilidade e meios para o exercício de sua função. Originalmente, as Comissões Parlamentares pretendiam facilitar o trabalho do plenário e ser um instrumento de controle ou de equilíbrio, nos casos de discordâncias entre parlamento e governo”³².

³¹ Nelson de Souza SAMPAIO, **Comentários à Constituição Brasileira**, v. 3, São Paulo, Saraiva, 1992, p. 96.

³² José Alfredo de Oliveira BARACHO, **Teoria geral das comissões parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito**, Rio de Janeiro, Forense, 2001, p. 154.

AGNALDO COSTA PEREIRA, por sua vez, citando os autores ingleses EBERLINE e McCOMACHE, aduz que a alta corte do Parlamento inglês já exercia uma função investigativa desde o século XIV³³. Ainda, baseando-se na obra de MARSHALL EDWARD, afirma que embora as origens do instituto possam ser assinaladas antes da metade do século XVI, foi no ano de 1571 que ocorreu a primeira investigação parlamentar, semelhante a que temos hoje e que passou a ser bastante usada a partir desse momento³⁴.

No plano constitucional nacional, o art. 53³⁵, da Constituição de 1824, fazia menção a uma comissão da Câmara dos Deputados para exame das proposições do Poder Executivo, requisito para que tais proposições pudessem ser convertidas em projetos de lei.

Da mesma maneira, a Constituição de 1891 também fazia menção a uma comissão da Câmara dos Deputados, com a qual os Ministros de Estado, que não pudessem comparecer às sessões do Congresso, se comunicariam por escrito ou pessoalmente.

Como se vê, as Constituições de 1824 e de 1891 não tratavam das Comissões Parlamentares de Inquérito, mas apenas de uma comissão da Câmara dos Deputados, que não possuía poderes investigativos, ou seja, que não podia realizar inquéritos. Todavia, apesar da omissão constitucional acerca de comissões de caráter investigativo, temos notícia de Comissões Parlamentares de Inquérito, versando sobre as condições do comércio, da indústria fabril e do serviço alfandegário datadas de 1883.

Nesse sentido, afirma o Ministro PAULO BROSSARD, no voto proferido no *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ³⁶, fundando-se na lição de AFONSO PENA:

³³ Agnaldo Costa PEREIRA, **Comissões Parlamentares de Inquérito**, Rio de Janeiro, Asa Artes Gráficas, 1948, pp. 21-22.

³⁴ **Idem, ibidem**, mesmas páginas.

³⁵ Art. 53. O Poder Executivo exerce por qualquer dos Ministros de Estado a proposição, que lhe compete na formação das Leis; e só depois de examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados, aonde deve ter principio, poderá ser convertida em Projecto de Lei.

“A Constituição imperial era omissa a respeito. Nem por isso se negou às câmaras o poder de criá-las, e ao contrário do que se tem afirmado, àquele tempo foram nomeadas comissões de inquérito. Delas dá notícia AFONSO PENA em suas notas ao Regimento do Senado, ao tempo em que ele foi seu presidente, na condição de Vice-presidente da República: ‘temos exemplo de inquéritos parlamentares sobre questões comerciais, industriais, agrícolas e financeiras e outras... entre outros casos, podemos citar o da Comissão Permanente nomeada em 24 de outubro de 1882, para instaurar inquérito sobre as condições do nosso comércio, da nossa indústria fabril e do serviço das nossas Alfândegas, que apresentou desenvolvidas informações em 30 de agosto de 1883’, Manual do Senador, anotado por AFONSO PENA, 1905, p. 55 e 56; Anais do Parlamento Brasileiro, Câmara dos Srs. Deputados, sessão de 1882, 1882, v. V, p. 525, 554 e 563; cf. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, Teoria Geral das Comissões Parlamentares, 1988, p. 108”³⁷.

As Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram de forma expressa e positivada pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1934, cujo art. 36³⁸ atribuiu à Câmara dos Deputados a possibilidade de criá-las.

Tal possibilidade de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito foi, no entanto, suprimida de nosso ordenamento jurídico em 1937, com a outorga da “Constituição dos Estados Unidos do Brasil”³⁹, como uma das medidas de redução das atribuições do Congresso Nacional e fortalecimento do Poder Executivo, retornando apenas com a promulgação da Constituição de 1946, em seu art. 53⁴⁰.

³⁶ *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 14-04-1994.

³⁷ **Idem**.

³⁸ 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.

³⁹ Sobre o Estado Novo, José Afonso da SILVA (**op. cit.**, pp. 73-74) diz o seguinte: “O país já se encontrava sob o impacto das ideologias que grassavam no mundo após o pós-guerra de 1918. Os partidos políticos assumiam posições em face da problemática ideológica vigente: surge um partido fascista, barulhento e virulento – a Ação Integralista Brasileira, cujo chefe, Plínio Salgado, como Mussolini e Hitler, se preparava para empolgar o poder; reorganiza-se o partido comunista, aguerrido e disciplinado, cujo chefe, Luís Carlos Prestes também queria o poder. Getúlio Vargas, no poder, eleito que fora pela Assembléia Constituinte ara o quadriênio constitucional, à maneira de Deodoro, como este, dissolve a Câmara e o Senado, revoga a Constituição de 1934, e promulga a Carta Constitucional de 10.11.37”.

⁴⁰ Art 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

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

ALIOMAR BALEEIRO⁴¹, constituinte na Constituição de 1946, entendia, todavia, que a autorização do Poder Legislativo de criar Comissões Parlamentares de Inquérito era algo supérfluo, chegando a apresentar emenda suprimindo sua previsão constitucional.

De acordo com seu entendimento:

“(...) no desempenho de suas funções, ambas as câmaras poderiam recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo e qualquer meio idôneo que lhe não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição”⁴².

Ainda, segundo ele, “tais comissões sempre foram criadas pelas câmaras inglesas e norte-americanas e nenhum dispositivo se julgou necessário para esse fim”⁴³, possuindo poderes tão amplos que conduziam coercitivamente as testemunhas que as desobedeciam.

A despeito do que entendia o doutrinador acima citado, é sabido que as Comissões Parlamentares de Inquérito voltaram a ter previsão constitucional.

Aliás, a respeito do tratamento constitucional dado às Comissões Parlamentares de Inquérito, ressalta JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO⁴⁴ que:

“A intenção do legislador constituinte, constitucionalizando-as de maneira singular, teve o objetivo de fazer das CPIs uma garantia do princípio democrático e do predomínio normativo da constituição como via legítima para colocar, definitivamente, o povo no controle democrático do processo político”.

E arremata:

⁴¹ Aliomar BALEEIRO, **Alguns andaimes da Constituição**, Rio de Janeiro, Aloísio Maria de Oliveira, 1950, p. 135.

⁴² **Idem, ibidem**, mesma página.

⁴³ **Idem, ibidem**, mesma página.

⁴⁴ José Alfredo de Oliveira BARACHO, **op. cit.**, p. 153-154.

“(…) a Constituição como conjunto de garantias jurídicas, frente aos abusos do poder, bem como os riscos naturais do poder político, dá destaque ao papel das Comissões Parlamentares de Inquérito. Os textos constitucionais estabelecem os critérios essenciais para a compreensão das Comissões, bem como a natureza do objeto a investigar”⁴⁵.

A Constituição de 1967, por sua vez, dispôs sobre a matéria em seu art. 39⁴⁶ nos mesmos termos da Constituição de 1946, acrescentando apenas que as duas Casas que compõem o Congresso Nacional poderiam criar Comissões Parlamentares de Inquérito “em conjunto ou separadamente” e que tais comissões deveriam ter “prazo certo”.

Referido art. 39 foi reproduzido na Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, em seu art. 37⁴⁷.

Finalmente, veio a Constituição Federal de 1988.

Referida Carta Magna inovou em relação às Constituições anteriores. O texto foi extremamente mais extenso e atribuiu às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Além dos regimentos internos⁴⁸ aos quais o Texto Constitucional se refere, as Comissões Parlamentares de Inquérito são regidas pela Lei n.º 1.579/52⁴⁹, que foi publicada

⁴⁵ **Idem, ibidem**, p. 165.

⁴⁶ Art 39. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ “A autonomia regimental manifesta-se pela competência da adoção de normas regulamentares que disciplinam as estruturas organizativas internas, que decorrem de normas constitucionais e normas pertinentes ao Direito Parlamentar. (...) Os regimentos parlamentares são adotados pelas Câmaras sem intervenção do governo, que não tem poder de iniciativa nessa matéria como ocorre com as leis. As autonomias financeira e administrativa compõem a noção de auto-organização. De conformidade com esses aspectos, têm elas mesmas o poder de controlar sua gestão. Quanto à autonomia administrativa parlamentar, compreende-se que apenas o Legislativo tem competência para traçar as regras de composição, organização e atribuições dos diferentes serviços” (José Alfredo de Oliveira BARACHO, **op. cit.**, p. 167).

durante a vigência da Constituição Federal de 1946 e recepcionada em parte pela Constituição atual.

⁴⁹ A Lei Federal n.º 1.579/1952 disciplina as comissões parlamentares de inquérito, atribuindo-lhes os poderes para fazer diligências, bem como prescrevendo os crimes e o prazo de duração.

LEI Nº 1.579, DE 18 DE MARÇO DE 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

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

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

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

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

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

§ 1º Em caso de não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal.

§ 2º O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.

Art. 4º. Constitui crime:

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

Pena - A do art. 329 do Código Penal.

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

Pena - A do art. 342 do Código Penal.

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

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

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

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

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

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

GETÚLIO VARGAS

Assim sendo – como de fato o é –, a Constituição Federal de 1988, ao elevar a Comissão Parlamentar de Inquérito ao plano constitucional e a ela atribuir poderes especiais, tornou-a um grande instrumento de Poder Público, juntamente com o Ministério Público.

2.2 As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 foi extensiva. Ela não só tratou de princípios gerais, mas também regulamentou diversas normas relativas a direitos individuais e à atuação e organização dos Poderes. Dentre tais normas, aquelas referentes à Comissão Parlamentar de Inquérito praticamente esgotam o assunto, isto é, as regras constitucionais pertinentes às Comissões Parlamentares de Inquérito estão delineadas quase em sua totalidade na Constituição Federal.

Em 1988, elevar tais regras ao plano constitucional era uma resposta ao processo de redemocratização do país. À época, a criação de uma constituição formal e semi-rígida representava um porto seguro para o regime democrático, tanto no sentido formal, quanto no sentido axiológico.

Entretanto, com a efetiva utilização das Comissões Parlamentares de Inquérito, diversas questões de ordem constitucional foram levadas ao Supremo Tribunal Federal, que desde a primeira década de nossa experiência republicana, consagrou a possibilidade de fiscalizar os atos dos outros Poderes, em detrimento do argumento, que já não se sustentava,

de que as decisões das Comissões Parlamentares de Inquérito eram decisões *intra corporis* do Congresso Nacional⁵⁰.

⁵⁰ A esse respeito, é de todo oportuno transcrever parte dos votos proferidos pelos Ministros Guimarães Natal e Nelson Hungria, nos autos do *Habeas Corpus* n.º 8.584/DF e do Mandado de Segurança n.º 1.959/DF (RSTF 42:135-221 e 192:194), respectivamente: “Nunca professei a doutrina que considera as questões políticas como absolutamente impenetráveis aos olhos investigadores da Justiça, que deverá ter sempre por impecáveis, na sua constitucionalidade e na sua conformidade à Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos regimes, como o nosso, de constituição escrita, os poderes são limitados, e as limitações excluem a discricção e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções, qualquer dos poderes políticos exorbita, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância poderá reclamar a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário não se poderá deter diante de uma questão política, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias à Constituição; privativos do executivo são atos que o judiciário anula, quando, contrariando a Constituição e as leis, lesam um direito. Nos regimes de Constituição escrita, de poderes limitados, a Lei Fundamental é, na frase de ‘Cooley’, a regra absoluta de ação e decisão para todos os poderes públicos e para o povo, e tudo quanto em oposição a ela se faz é substancialmente nulo. Mas para que a Constituição mantivesse esta preeminência de regra absoluta de ação e decisão, que lhe dera o povo, decretando-a, era necessário criar um órgão que fosse dela a encarnação viva, que a interpretasse soberanamente, irrecorrivelmente, que com ela confrontasse as Leis e os atos dos Poderes Públicos e até do próprio povo e que tivesse o poder de declarar tais Leis e tais atos insubsistentes quando desconformes aos princípios nela consagrados. Esse órgão no nosso regime, como nos semelhantes ao nosso, é o Poder Judiciário Federal (...) Dada uma violação da Constituição, parta de quem partir, verse sobre que matéria versar, desde que contra ela se insurja um direito individual lesado e invoque, em processo regular, o amparo e proteção do Judiciário, é este, sob pena de incorrer em denegação de Justiça, obrigado a conhecer do caso e julgá-lo (...)”.

“(...) alega-se que se trata na espécie de matéria que escapa à censura do Poder Judiciário, por isso que consiste numa ‘resolução’ votada pela Câmara dos Deputados sobre assunto político-administrativo, compreendido no âmbito da sua atuação discricionária. É o que se depreende das informações prestadas pela ilustre Mesa da Câmara dos Deputados. Entendo que não é exata, assim formulada, a pretensa imunidade do Poder Legislativo. Como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, constitui, hoje, ponto morto, que é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual, um interesse individual legalmente protegido. Se se apresenta essa lesão direta, esse dano imediato a um direito individual, surge a possibilidade, a legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário. Evidentemente, não pode o Supremo Tribunal Federal arrogar-se a faculdade de praticar ou obstar a política legislativa, como não pode criticar ou inibir a política do Poder Executivo. Não pode o Poder Judiciário entender, por exemplo, que determinada medida tomada por qualquer dos dois outros Poderes não atende ao interesse nacional. Haveria, como isso, uma evidente usurpação de poder, uma indébita intromissão do Judiciário. Ainda que dessa medida possa decorrer, por via remota ou indireta, qualquer dano a interesse privado, será defeso ao Judiciário intervir. O indivíduo, atingido em ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, porque as encontraria fechadas. Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário, e isto está escrito com todas as letras na Constituição, no cujo art. 141, §4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará à apreciação do Poder Judiciário. Não há que se renovar discussão em torno do tema; não é mais possível estar-se a revolver debates de um passado longínquo, do tempo em que Ruy Barbosa ensinava o ABC do Direito Constitucional no Brasil. No caso, apresenta-se o seguinte: um

Devido à forte atuação do Supremo Tribunal Federal, algumas vezes parlamentares descontentes proclamavam a necessidade de uma mudança constitucional⁵¹ ou legislativa, com a justificativa de garantir e atribuir segurança às decisões das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na realidade, o que se pretendia era definir os termos abertos e supostamente indefinidos previstos na Constituição Federal sobre a organização e a condução dos trabalhos das comissões parlamentares de investigação.

Ou seja, a idéia era a máxima de que ao Juiz cabe apenas e tão somente subsumir os fatos ao direito posto.

A discricionariedade judicial, no entanto, representaria, para alguns parlamentares, uma intervenção indevida nas decisões soberanas do Congresso Nacional, razão pela qual, até o momento, não prosperaram os argumentos defendidos por essa corrente parlamentar.

Aliás, são diversas as razões que apontam para a falência de tais argumentos.

A primeira delas indica que eventual lei ou mesmo emenda à Constituição Federal criada no sentido pretendido teria apenas um conteúdo declaratório, já que a Constituição Federal foi extensa ao dispor sobre a criação e organização das comissões parlamentares.

mandado de segurança contra um ato político-administrativo da Câmara dos Deputados, que terá como consequência direta a violação de um interesse individual legalmente tutelado, qual seja o sigilo bancário. Em tese, não pode haver dúvida sobre a competência do Poder Judiciário para conhecer do caso e resolvê-lo”.

⁵¹ Não é novo esse tipo de debate, na medida em que em 1999 foi ao Congresso PEC (Proposta de Emenda Constitucional), objetivando a mudança da Carta Magna de forma a deixar claro que as Comissões Parlamentares de Inquérito detivessem todos os poderes do Poder Judiciário no campo da investigação. Em 2003, esse assunto voltou em pauta nos periódicos, mas até o presente momento, nada foi efetivado. Tal assunto será tratado no capítulo adiante sobre reserva de jurisdição.

A segunda aponta para o fato de que as garantias individuais, como cláusulas pétreas, são a bússola e os instrumentos adequados para a interpretação das decisões e condutas parlamentares frente às comissões, o que significa dizer que tal lei seria inócua.

E, ainda, sabe-se que qualquer intervenção do Legislativo com o objetivo de consolidar ou atribuir uma única interpretação possível ao texto constitucional resultaria, muito possivelmente, em uma inconstitucionalidade.

Ocorreria, certamente, uma tensão entre os Poderes, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal não abriria mão de exercer seu controle conquistado ao longo dos anos, até porque, um Poder Judiciário forte e independente tem uma representação mística e simboliza a própria Constituição, em casos como o dos Estados Unidos da América.

Nas palavras de EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA:

“(...) a su vez, BICKEL há matizado y ha hablado de una función mística o simbólica del Tribunal: para los americanos el símbolo de la nacionalidad, de la continuidad, de la unidad y de la comunidad de fines es la Constitución, sin más precisiones, como el instrumento que ha construido la tierra de la libertad y ha asegurado su pervivencia. Estos símbolos son necesarios en toda unidad política; en Inglaterra lo personifica la Corona; en Estados Unidos, no el presidente, sino justamente el Tribunal Supremo, «símbolo de la Constitución». Pero «difícilmente podría el Tribunal personificar la Constitución si no tuviese la autoridad de hablar finalmente em nombre de ella»⁵².

Além do mais, a discricionariedade judicial é essencial para o sistema constitucional brasileiro, pois permite um processo de evolução do próprio direito diante das necessidades da sociedade.

Muitas vezes, como é sabido, o direito vivido pode afastar-se parcialmente do prescrito e, nesses casos, são os termos abertos e indefinidos, contidos em diversos artigos e

⁵² Eduardo Garcia ENTERRIA, **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**, Madrid, Civitas, 1994, p. 128.

princípios dispostos ao longo da Constituição Federal, que tornam possível uma decisão adequada.

Tais termos, portanto, são fundamentais para o desenvolvimento do próprio direito.

A Constituição Federal tem a pretensão de ser eterna e, por essa razão, deve acompanhar as mudanças sociais.

Para FERDINAND LASSALE:

“Os problemas constitucionais não são problemas de *direito*, mas do *poder*; a *verdadeira* Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos lembrar”⁵³.

A respeito da modernidade da Constituição via Tribunal Constitucional é de todo oportuno trazer as palavras de KONRAD HESSE, para quem:

“(…) *Por eso, desde la perspectiva de Constitución en el tiempo, la Constitución sólo puede cumplir sus tareas allí donde consiga bajo cambiadas circunstancias preservar su fuerza normativa, es decir, allí donde consiga garantizar su continuidad sin perjuicio de las transformaciones históricas, lo que presupone la conservación de su identidad. Partiendo de ello, ni la constitución como un todo ni sus normas concretas pueden concebirse como letra muerta, como algo estático y rígido; precisamente su continuidad puede llegar a depender de la forma en que se aborde el cambio. Éste puede llevarse a cabo por dos vías. Una de ellas consiste en modificar el contenido de las normas constitucionales manteniendo intacto el texto literal: es decir, a través de una mutación constitucional. Esto se produce en aquellos apartados en donde la Constitución, y en concreto en lo referente a los derechos fundamentales, contiene normas abiertas, es decir, regulaciones que, por su formulación generalista y lingüísticamente esquemática, sólo mediante progresivas concreciones pueden ser llevadas a la práctica. Semejante concreción sólo es posible cuando el texto de la norma es referido al sector de la realidad histórica sobre el que la norma quiere proyectarse. Este sector codetermina el contenido de la norma, que no puede ignorar las condiciones de realización de la misma ni mantenerse inalterable (Cfr, también D. GRIMM, «Verfassung» (cit. N. 2), pp. 22 ss. En conjunto, con más detalles: F. MÜLLER, Juristische Methodik, 4ª ed., 1990, pp. 270 ss.) ; si cambia la realidad social, cambia con ella el contenido de la norma. Esta transformación se advierte*

⁵³ Ferdinand LASSALE, **A essência da Constituição**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 5ª ed., 2000, p. 40.

claramente, ante todo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto en algunas decisiones específicas (Cfr., por ejemplo, BverfGE 53, 157, 290 ss. (regímenes legales de previsión social como objetos de protección a través de la garantía de la propiedad); 54, 148, 153 (garantía constitucional de los derechos generales de la personalidad); 65, 1, 41 ss. (protección de datos); 73, 118, 154, y 74, 297, 350 (libertad de radiotelevisión bajo nuevas condiciones) como en el conjunto de la jurisprudencia emanada sobre los derechos fundamentales de conjunto de la jurisprudencia emanada sobre los derechos fundamentales de la Ley Fundamental, que, en general, ha desarrollado el contenido de éstos superando su originaria significación como derechos de defensa”⁵⁴.

Assim sendo, seria imprópria e desnecessária a elaboração de uma lei, a fim de atribuir um único sentido aos termos indefinidos e abertos prescritos nas normas constitucionais referentes às condutas e à organização das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Sem dúvida, somente um debate maduro e sereno perante os Tribunais poderá, democraticamente, definir o campo de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito e as condutas dos parlamentares quando da investigação.

2.3 A criação das Comissões Parlamentares de Inquérito

Nas palavras de JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO:

“As CPIs não são simples instrumentos de informações ou auxiliares das Câmaras representativas, constituem uma das formas decisivas de participação dentro do sistema político. Dedicam-se, também, à investigação de temas polêmicos, com repercussão na vida política. A própria opinião pública sente-se melhor representada por esta instituição do que por outras que se sujeitam a tramitações formalísticas e inadequadas para as apurações pretendidas”⁵⁵.

Para instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em conjunto ou separadamente, estabelece o art. 58, §3º, da

⁵⁴ Konrad HESSE, Constitución y Derecho Constitucional, in: Ernst BENDA (Coord.), **Manual de Derecho Constitucional**, Trad. de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 9-10.

⁵⁵ José Alfredo de Oliveira BARACHO, **op. cit.**, p. 153.

Constituição Federal, os três requisitos necessários, quais sejam, (i) o requerimento de um terço de seus membros, (ii) que a comissão parlamentar de inquérito seja para a apuração de fato determinado, (iii) e que tenha prazo certo.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que uma vez preenchidos os três requisitos acima citados, a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito estará viabilizada no âmbito das Casas Legislativas.

Em conformidade com o Texto Constitucional, os Regimentos Internos do Senado Federal, em seu art. 145⁵⁶, e o da Câmara dos Deputados, em seu art. 35⁵⁷, apenas reiteram tais exigências constitucionais.

⁵⁶ Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

§ 1. O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.

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

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

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

⁵⁷ Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

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

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

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à

O art. 21, do Regimento Comum do Congresso Nacional, estabelece que, uma vez requerida por um terço dos membros da Câmara dos Deputados mais um terço dos membros do Senado Federal, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito será automática, o que dá ao requerimento um caráter de decisão constitutiva de criação de comissão parlamentar⁵⁸.

Sob este enfoque, HÉLIO APOLIANO CARDOSO aduz que:

“(...) tal requerimento, como bem assinala Cláudio Pacheco, já representa a decisão constitutiva da comissão de inquérito, não mais dependendo de ratificação do plenário (tratado das constituições brasileiras, 1965, v. 5, p. 355). Não é por outra razão que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados exclui de deliberação do plenário o requerimento subscrito por um terço dos seus membros (Resolução nº 30, de 1972, art. 37). O Regimento Interno do Senado Federal, por igual, dispõe que a resolução de um terço dos senadores, entregue à mesa, será considerada definitiva, sendo lida perante o plenário e produzindo os seus efeitos a partir da publicação, independentemente de outra formalidade (Resolução nº 93, de 1970, art. 170, § 1º). E, por último, o Regimento Comum do Congresso Nacional prescreve que é automática a instituição das comissões parlamentares mistas, se requeridas por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, mais um terço dos membros do Senado Federal (Resolução nº 1, de 1970 – CN, art. 21)”⁵⁹.

Ainda, em relação à criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, é importante apresentar o tratamento que a Lei n.º 1.579/52 dá ao assunto. O parágrafo único, de seu art. 1º, reafirma o preceito constitucional, no sentido que a criação de uma comissão dependerá da aprovação de, no mínimo, 1/3 (um terço) de deputados federais ou senadores.

Não havendo, entretanto, esse *quorum*, ficará inviabilizada a possibilidade de instauração de uma comissão parlamentar de inquérito, a não ser que o plenário, por meio de recurso, de uma das Casas do Congresso Nacional resolva de forma contrária.

Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

⁵⁸ Art. 21 – 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 – observação nossa).

⁵⁹ Hélio Apoliano CARDOSO, **Das CPI's: breve teoria e jurisprudência**, Campinas, Bookseller, 2002, pp. 82-83.

Em que pese a taxatividade do Texto Constitucional acerca dos requisitos de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, reiterada pelos regimentos e pela Lei n.º 1.579/52, e o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, essa questão está longe de ser pacífica, daí porque a necessidade de um estudo detalhado desses requisitos que faremos a seguir.

2.3.1 O requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros

Ao prescrever em seu art. 58, § 3º, que as Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, a Constituição Federal reconheceu um direito das minorias parlamentares. Em outros termos, o Texto Constitucional está protegendo o direito de oposição e evitando que a minoria venha a ser oprimida pela maioria parlamentar, que poderá ter seus atos investigados, de acordo com o que enseja o regime democrático.

Nesse contexto, vale transcrever parte do discurso proferido pelo Deputado JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO, na Câmara dos Deputados, em 9 de março de 2006, na sessão n.º 015 4 52:

“Sabidamente, a Constituição Federal de 1988 permite que a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito se dêem com a subscrição de um terço de Parlamentares, portanto, da minoria parlamentar. Se a CPI vai investigar o Poder, deve fazê-lo independentemente do seu próprio consentimento. Como a maioria parlamentar, normalmente — embora nem sempre —, tem correspondência com o poder do Executivo, subordinar o desencadear de uma iniciativa parlamentar à aprovação da maioria parlamentar seria permitir que o Poder negasse a possibilidade de ser investigado. É nessa perspectiva que a Constituição Federal de 1988 admite que a minoria parlamentar possa criar investigações parlamentares. E sábia foi a Constituição Federal de 1988 quando, ao permitir que a CPI seja instrumento a ser criado pela minoria, submete, porém, as suas decisões à maioria parlamentar. Órgão Colegiado que

é, pela Constituição, ela é formada por representação proporcional das bancadas partidárias. Portanto, as decisões colegiadas passam pelo crivo da maioria, mas a instalação da CPI é ditada pela minoria. É equilibrado o texto constitucional, o texto que cria uma investigação parlamentar que em si não pune, mas emite uma opinião. Nem sempre as pessoas sabem disso⁶⁰.

Dessa forma, uma vez colhidas as assinaturas no requerimento de criação de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar fato determinado por prazo certo, dito requerimento será entregue ao Presidente de uma das Casas do Legislativo ou ao Presidente do Congresso Nacional, conforme o tipo de comissão a ser criada. O Presidente, que não poderá impedir sua criação, adotará os procedimentos subseqüentes e necessários à efetivação da Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma do que estabelecerem seus respectivos regimentos⁶¹.

A Constituição, entretanto, nos moldes do que orienta o regime democrático já citado acima, para equilibrar o direito atribuído às minorias parlamentares de criar Comissões Parlamentares de Inquérito, instituiu em seu art. 58, §1º, que a composição dessas comissões deverá obedecer à participação proporcional partidária, que tem como objetivo refletir o mesmo jogo de forças existente no Congresso Nacional.

Em última análise, a garantia da proporcionalidade visa assegurar a manifestação popular estabelecida no sufrágio.

Acontece, contudo, que inúmeras controvérsias concernentes à criação das comissões de investigação foram bater na porta do Poder Judiciário.

⁶⁰ Câmara dos Deputados, Sessão n.º 015.4.52, 9 mar. 2006, 15:54h.

⁶¹ A esse respeito, Marcos Evandro Cardoso SANTI (**Criação de comissões parlamentares e inquérito, tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**, Porto Alegre, Fabris, 2007, p. 43) aduz nos seguintes termos: “para que o requerimento de criação de CPI seja apresentado perante a Mesa do Senado Federal ou do Congresso Nacional é necessário o prévio preenchimento do requisito de um terço de assinaturas dos integrantes da Casa ou, no caso de comissão mista, das duas Casas. Após a conferência das assinaturas, pela secretaria da Mesa, e o exame dos demais requisitos pela Presidência da Casa, efetua-se a leitura da proposição em Plenário e a publicação correspondente. Obedecido esse rito, a criação da CPI será automática, independentemente de apreciação ou deliberação de Plenário”.

Surgiram, então, duas correntes, recentemente debatidas.

A primeira sustenta a posição de que somente aos partidos políticos cabe o direito de indicar os representantes para composição da Comissão Parlamentar de Inquérito⁶². Ainda segundo essa corrente, o requerimento de criação de Comissão Parlamentar

⁶² Está em voga, atualmente, acirrado debate sobre reforma política. O Ministro Cesar Asfor Rocha, no âmbito da Consulta n.º 1398 (5ª Classe, Distrito Federal), formulada pelo antigo PFL (Partido da Frente Liberal) perante o Superior Tribunal Eleitoral entendeu que os “mandatos” pertencem aos “partidos políticos”. Sob esse enfoque, somente os partidos políticos poderiam indicar os membros da CPI. Transcrevemos parte da decisão: “Cuida-se de consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal, formulada nos seguintes termos, no que interessa: Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático. Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos. Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações. Indaga-se: Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda? (...) Não é nova essa questão de se saber se o mandato eletivo é de ser tido como pertencente ao indivíduo eleito, à feição de um direito subjetivo, ou se pertencente ao grêmio político partidário sob o qual obteve a eleição, não importando, nesse caso, se o êxito eleitoral dependeu, ou não, dos votos destinados unicamente à legenda ou do aproveitamento de votos das chamadas sobras partidárias. É da maior relevância assinalar que os Partidos Políticos têm no Brasil, status de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, rememorando a lição de Maurice Duverger (*As Modernas Tecnodemocracias*, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978), que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os Partidos Políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um Partido Político. A Carta Magna Brasileira estabelece, como condição de elegibilidade do cidadão, dentre outras, a filiação partidária (art. 14, § 3º, V), enquanto o art. 17, § 1º, assegura aos partidos políticos estabelecer normas de fidelidade e disciplina, o que serve de indicativos suficientes para evidenciar que a democracia representativa, no Brasil, muito se aproxima da partidocracia de que falava o referido doutrinador francês Maurice Duverger (op. cit.). Dado o quadro jurídico constitucional positivo, a saber, o que confere ao Partido Político a exponencial qualificação constitucional, ladeada pela sua essencialidade ao funcionamento da democracia representativa, torna-se imperativo assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão pertinente aos Partidos Políticos, com destaque para essa questão da fidelidade dos eleitos sob a sua legenda, há de ter a indispensável correlação da própria hermenêutica constitucional, com a utilização prestimosa dos princípios que a Carta Magna alberga. Essa visão da aplicabilidade imediata dos princípios constitucionais à solução de controvérsias concretas, no mundo processual, representa a superação do que o Professor Paulo Bonavides chama de velha hermenêutica (Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Malheiros, 2000), para aludir à forma interpretativa da Constituição que deixava à margem de invocação imediata a força normativa dos princípios; tem-se, hoje em dia, como pertencente ao passado, a visão que isolava os princípios constitucionais da solução dos casos concretos, posição que parece ter tido o abono do notável jurista italiano Emílio Betti (Apud Bonavides, op. cit.), bem como a formulação de que os princípios eram normas abertas (preconizada por Karl Larenz, Metodologia da Ciência do Direito) ou meramente informativas, não portando

densidade suficiente para resolução de conflitos objetivos. Adotada a posição do Professor Paulo Bonavides, segundo a qual os princípios são normas e as normas compreendem as regras e os princípios, pode-se (e deve-se) dizer e proclamar que, na solução desta Consulta, é mister recorrer-se aos princípios constitucionais normativos, vendo-se a Constituição, nas palavras do Professor Norberto Bobbio, como termo unificador das normas que compõem o ordenamento jurídico, eis que sem ele, as normas constituiriam um amontoado e não um ordenamento (Teoria do Ordenamento Jurídico, tradução de Maria Celeste dos Santos, Brasília, UnB, 1997). Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária. Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor. Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si - e exercer como coisa sua - um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado. O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado, não tendo relevo algum afirmar que não se detecta a existência de norma proibitiva de tal prática. É que o raciocínio jurídico segundo o qual o que não é proibido é permitido, somente tem incidência no domínio do Direito Privado, onde as relações são regidas pela denominada licitude implícita, o contrário ocorrendo no domínio do Direito Público, como bem demonstrou o eminente Professor Geraldo Ataliba (Comentários ao CTN, Rio de Janeiro, Forense, 1982), assinalando que, nesse campo, o que não é previsto é proibido. Não se há de permitir que seja o mandato eletivo compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou seja gratuito, porque isso é a contrafação essencial da natureza do mandato, cuja justificativa é a função representativa de servir, ao invés da de servir-se. Um levantamento preliminar dos Deputados Federais, eleitos em outubro de 2006, mostra que nada menos de trinta e seis parlamentares abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram; desses trinta e seis, apenas dois não se filiaram a outros grêmios partidários e somente seis se filiaram a Partidos Políticos que integraram as coligações partidárias que os elegeram. Por conseguinte, vinte e oito parlamentares, eleitos sob determinadas legendas, passaram-se para as hostes dos seus opositores, levando consigo, como se fossem coisas particulares, os mandatos obtidos no último prélio eleitoral. Apenas para registro, observe-se que dos 513 deputados federais eleitos, apenas 31 (6,04%) alcançaram por si mesmos o quociente eleitoral. Não tenho dificuldade em perceber que razões de ordem jurídica e, sobretudo, razões de ordem moral, inquinam a higidez dessa movimentação, a que a Justiça Eleitoral não pode dar abono, se instada a se manifestar a respeito da legitimidade de absorção do mandato eletivo por outra corrente partidária, que não recebeu sufrágios populares para o preenchimento daquela vaga. Penso, ademais, ser relevante frisar que a permanência da vaga eletiva proporcional na titularidade do Partido Político, sob cujo pálio o candidato migrante para outro grêmio se elegeu, não é de ser confundida com qualquer espécie de sanção a este, pois a mudança de partido não é ato ilícito, podendo o cidadão filiar-se e desfiliar-se à sua vontade, mas sem que isso possa representar subtração à bancada parlamentar do Partido Político que o abrigou na disputa eleitoral. Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira é encargo do Partido Político, sob a vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III da CF). Por outro lado, as disponibilidades financeiras dos Partidos Políticos e o controle do acesso ao rádio e à TV não estão ao alcance privado dos interessados, pois são geridos em razão de superiores interesses públicos, implementados diretamente pelos Partidos Políticos e coligações partidárias. Registro que tenho conhecimento e por elas nutro respeito - de respeitáveis posições jurisprudenciais e doutrinárias afirmativas de que o candidato eleito conserva o mandato eletivo, quando se desfilia do grêmio pelo qual se elegeu.

de Inquérito é mera condição de procedibilidade das comissões investigatórias, sendo que a

Contudo, essa orientação pretoriana se plasmou antes do generalizado acatamento que hoje se dá à força normativa dos princípios constitucionais. Aquela orientação, portanto, não está afinada com o espírito do nosso tempo, rigorosamente intolerante com tudo o que represente infração à probidade e à moralidade administrativas e públicas. Creio que o tempo presente é o da afirmação da prevalência dos princípios constitucionais sobre as normas de organização dos Partidos Políticos, pois sem isto se instala, nas relações sociais e partidárias, uma alta dose de incerteza e dúvida, semeando alterações ocasionais e fortuitas nas composições das bancadas parlamentares, com grave dano à estabilidade dessas mesmas relações, abrindo-se ensejos a movimentações que mais servem para desabonar do que para engrandecer a vida pública. Não se trata, como poderia apressadamente parecer, que a afirmação de pertencer o mandato eletivo proporcional ao Partido Político seja uma criação original ou abstrata da interpretação jurídica, de todo desapegada do quadro normativo positivo: na verdade, além dos já citados dispositivos constitucionais definidores das entidades partidárias e atribuidores das suas insubstituíveis atribuições, veja-se que o art. 108 do Código Eleitoral evidencia a ineliminável dependência do mandato representativo ao Partido Político, permitindo mesmo afirmar, sem margem de erro, que os candidatos eleitos o são com os votos do Partido Político. Este dispositivo já bastaria para tornar indubitosa a assertiva de que os votos são efetivamente dados ao Partido Político; por outro lado essa conclusão vem reforçada no art. 175, § 4º, do Código Eleitoral, ao dizer que serão contados para o Partido Político os votos conferidos a candidato, que depois da eleição seja proclamado inelegível ou que tenha o registro cancelado; o art. 176 do mesmo Código também manda contar para o Partido Político os votos proporcionais, nas hipóteses ali indicadas. Tudo isso mostra que os votos pertencem ao Partido Político, pois do contrário não teria explicação o seu cômputo para a agremiação partidária nos casos mencionados nos referidos dispositivos do Código Eleitoral; se os sufrágios pertencem ao Partido Político, curial e inevitável dizer que o mandato eletivo proporcional, por igual, pertence ao grêmio partidário, como consequência da primeira afirmação. Penso que o julgamento desta Consulta traz à tona a sempre necessária revisão da chamada teoria estruturalista do Direito, que tendeu a explicar o fenômeno jurídico somente na sua dimensão formal positiva, como se os valores pudessem ser descartados ou ignorados, ou como se a norma encerrasse em si mesma um objetivo pronto, completo e acabado. Com efeito, as exigências da teoria jurídica contemporânea buscam compreender o ordenamento juspositivo na sua feição funcionalista, como recomenda o Professor Norberto Bobbio (*Da Estrutura à Função*, tradução de Daniela Beccacia Versiani, São Paulo, Editora Manole, 2007), no esforço de compreender, sobretudo, as finalidades (teleologias) das normas e do próprio ordenamento. Ouso afirmar que a teoria funcionalista do Direito evita que o intérprete caia na tentação de conhecer o sistema jurídico apenas pelas suas normas, excluindo-se dele a sua função, empobrecendo-o quase até à miséria; recuso, portanto, a postura simplificadora do Direito e penso que a parte mais significativa do fenômeno jurídico é mesmo a representada no quadro axiológico. Outro ponto relevante que importa frisar é o papel das Cortes de Justiça no desenvolvimento da tarefa de contribuir para o conhecimento dos aspectos axiológicos do Direito, abandonando-se a visão positivista tradicional, certamente equivocada, de só considerar dotadas de força normativa as regulações normatizadas; essa visão, ainda tão arraigada entre nós, deixa de apreender os sentidos finalísticos do Direito e de certo modo, desterra a legitimidade da reflexão judicial para a formação do pensamento jurídico. Volto, ainda esta vez, à companhia do Professor Paulo Bonavides, para, com ele, afirmar que as normas compreendem as regras e os princípios e, portanto, estes são também imediatamente fornecedores de soluções às controvérsias jurídicas. Observo, como destacado pelo eminente Ministro Cezar Peluso, haver hipóteses em que a mudança partidária, pelo candidato a cargo proporcional eleito, não venha a importar na perda de seu mandato, como, por exemplo, quando a migração decorrer da alteração do ideário partidário ou for fruto de uma perseguição odiosa. Com esta fundamentação respondo afirmativamente à consulta do PFL, concluindo que os Partidos Políticos e as coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. É o voto”. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadjudSjur/>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 17:00h.

real instalação é decorrente da efetiva vontade dos partidos políticos e, portanto, a indicação pelos partidos é requisito indispensável para a existência das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Para os defensores dessa corrente, eventual impedimento de criação da comissão parlamentar de inquérito por falta de indicação, se e quando ocorrido, não geraria prejuízo ao regime democrático, ou mesmo representaria qualquer tipo de concordância tácita a eventuais denúncias, uma vez que a comissão parlamentar de inquérito objetiva apenas apurar a responsabilização política dos envolvidos, cabendo à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, investigar, apurar e processá-los.

A competência do Ministério Público e da Polícia Federal, aliás, não está condicionada e não depende de qualquer ato do Congresso Nacional, observadas, é claro, as imunidades e as condições parlamentares de autorização. Além do mais, defende essa corrente que a inviabilidade de processamento das Comissões Parlamentares de Inquérito pelas maiorias partidárias seria uma exteriorização da liberdade política e que esse seria o preço do regime democrático.

Já a segunda corrente dominante, por sua vez, acatada por maioria de votos pelo Supremo Tribunal Federal em decisão singular nos autos do Mandado de Segurança n.º 24.831/DF⁶³, defende que a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito depende unicamente da satisfação dos três requisitos constitucionais, ou seja, da subscrição do requerimento de constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa, da indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e da temporariedade da Comissão Parlamentar de Inquérito. Preenchidos

⁶³ Mandado de Segurança n.º 24.831/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 22-06-2005, **DJ** 04-08-2006.

referidos requisitos constitucionais, é obrigatória a instalação da comissão de investigação.

Assim, uma vez presentes tais requisitos, se a maioria parlamentar não proceder à indicação de membros para compor tais Comissões Parlamentares de Inquérito, numa tentativa deliberada de frustrar o exercício do direito subjetivo⁶⁴ de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, assegurado às minorias parlamentares pelo art. 58, § 3º, da Constituição Federal, o presidente da Casa Legislativa ou do Congresso Nacional deverá, na forma do que determinam os respectivos regimentos, adotar os procedimentos necessários à efetivação da comissão requerida. Dessa forma, não cabe ao Presidente da Casa Legislativa fazer julgamento de mérito ou de conveniência sobre a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas realizar todos os atos necessários e possíveis para possibilitar a consecução dos trabalhos, inclusive interpretar os regimentos internos para a devida instalação.

Para essa corrente, portanto, a criação e o processamento das Comissões Parlamentares é um direito autônomo e independente da vontade dos partidos políticos dissidentes, que tem como fundamento a possibilidade do exercício de oposição e investigação albergado pelo regime democrático.

Da mesma forma, o direito de investigar atribuído às minorias

⁶⁴ “Hoje, tem-se um grupo de parlamentares, em número indiscutivelmente bastante, à luz do art. 58, §3º da Constituição, para requerer a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, a sustentar que violou a Constituição, em primeiro lugar, mas violou também o próprio Regimento Interno do Senado Federal a deliberação da maioria que, depois de instalada a CPI, veio a extingui-la, provendo recurso contra ato do Presidente da Casa, a pretexto da ausência de fato determinado a investigar e da indicação do limite de despesas para o seu funcionamento, como seria exigido por norma regimental (na verdade, habitualmente não cumprida). Indaga-se: há direito subjetivo em jogo? A meu ver, sim, e direito fundamental: a CPI é instrumento básico da minoria; a maioria não precisa de CPI. A constituição de Comissões Parlamentares de Inquérito para fiscalizar o Governo, sem se converter antes em maioria, é direito fundamental da minoria e, portanto, dos deputados que, em determinado episódio, a personalizam, na medida em que firmam requerimento para investigação de fato que consideram relevante. Por isso, sem adentrar no mérito, para não violar as fronteiras que a maioria se impôs, conheço do mandado de segurança” (Voto do Min. Sepúlveda Pertence, quando do julgamento do Mandado de Segurança n.º 22.494/DF, in: **RTJ** 176:209).

parlamentares constituiria o principal instrumento para o exercício de fiscalização, que é uma das mais importantes atribuições constitucionais dadas ao Poder Legislativo⁶⁵.

Nesse raciocínio, o Ministro PAULO BROSSARD assim se manifestou em periódico:

“Se bem me lembro, foi a Constituição alemã de 1919, elaborada logo depois da I Grande Guerra, que tanta coisa mudou na Europa e no mundo, a primeira a cuidar da CPI como direito da minoria. Desde muito se reconhecia a legitimidade da criação de CPI, como auxiliar inerente às atribuições parlamentares. Foi a Constituição de Weimar, porém, que assegurou à minoria a prerrogativa de criá-las.

Querendo ou não a maioria, basta um terço de cada casa para que CPI seja criada na forma da lei. É um caso de deliberação minoritária. Pode desagradar a maioria, não obstante, a decisão cabe à minoria, independentemente de votação. O simples requerimento assinado por um terço dos deputados ou senadores gera a CPI para investigar fato determinado que esteja na competência do poder federal, estadual ou municipal, conforme a esfera legislativa. Entre nós, a Constituição de 1934 adotou regra semelhante à de Weimar, ainda hoje inserta na Constituição.

Estas lembranças vêm a propósito do que está ocorrendo aqui. Independentemente dos fatos que têm mudado as cores do cenário governamental, o que se vê é o Executivo, pela maioria que o apóia, procurar abafar (esta a palavra usada) a possível investigação parlamentar, deste ou daquele fato. E, desse modo, o que era ou deveria ser prerrogativa da minoria, passaria a ser disposta segundo o interesse da maioria. No governo passado houve coisa semelhante, aliás, envolvendo assunto de suma gravidade.

⁶⁵ Em relação à assertiva de que o poder de fiscalizar constitui atribuição inerente à própria natureza da instituição parlamentar e que a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito é a principal forma de concretização desse poder, vale citar o despacho proferido pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, em parte transcrito a seguir: “Despacho: (...) OS MEIOS DE INVESTIGAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. É irrecusável que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. Essa prerrogativa de fiscalizar traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito - que constituem verdadeiras *fact-finding commissions* - devem dispor, na condução do procedimento investigatório, de todos os meios necessários e pertinentes à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, no entanto, como precedentemente já ressaltado, limitações de ordem jurídico-constitucional que restringem, em consequência, a capacidade de atuação da CPI (RAUL MACHADO HORTA, "Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação", in RDP, vol. 5/38; JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Inquéritos Parlamentares", in Revista de Informação Legislativa, vol. 2/73; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/72, 1992, Saraiva)”.

Agora, no entanto, a imprensa fala em novo expediente. Criada a CPI, que não pode ser obstada por força da Constituição, que assegura a um terço da Câmara ou do Senado o poder de criá-la, seria ela mumificada pela ausência deliberada dos representantes da maioria. Isto ocorrendo, a CPI não funcionaria, embora formalmente criada. Este seria o mecanismo desenhado. A hipótese, e falo hipótese, seria letal para as instituições; o expediente teria o efeito de derrogar, prática e efetivamente, a cláusula constitucional que confere a oposição ou à minoria a prerrogativa de realizar determinadas investigações na esfera governamental.

A maioria pode muito e quanto mais numerosa mais facilmente pode ser levada a supor que pode tudo. É um ledor engano que tem gerado muito desengano. Mas, como dizia Bernard Shaw, ‘a experiência revela que o homem nada aprende com a experiência’.

Segundo se diz, a criação de uma CPI teria inconvenientes; pode ser que sim, pois em geral qualquer medida apresenta vantagens e desvantagens; mas me pergunto, abafar a CPI não os terá, muitos e altamente perniciosos? Este o singelo dilema que retrata a situação.

Aliás, se prevalecer o estratagema, que tenho como mera hipótese, volto a dizer, tão cedo não se fará investigação parlamentar no plano federal, por mais grave seja o fato a apurar, e isso não é bom”⁶⁶.

O Supremo Tribunal Federal consolidou tal posição nos autos do Mandado de Segurança n.º 24.831/DF, de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO⁶⁷, entendendo ser necessário para a abertura das comissões tão somente o preenchimento dos requisitos constitucionais.

Nota-se, assim, que quando a Constituição possibilitou que as minorias parlamentares criassem Comissões Parlamentares de Inquérito e estabeleceu a proporcionalidade partidária ou dos blocos parlamentares, estava apenas buscando o equilíbrio entre tais opostos – minoria e maioria –, sem, contudo, subordinar ou obstar o direito de fiscalizar.

E o constituinte foi sábio ao prescrever na Constituição Federal que a proporcionalidade deve ser observada “tanto quanto possível”. Isto quer dizer, que diante de

⁶⁶ **Zero Hora**, 8 mar. 2004, *apud* Mandado de Segurança n.º 24.831/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 22-06-2005, **DJ** 04-08-2006.

⁶⁷ Mandado de Segurança n.º 24.831/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 22-06-2005, **DJ** 04-08-2006.

eventuais dificuldades de se estabelecer uma efetiva proporcionalidade partidária na criação das comissões, deve-se prestigiar outros princípios, como o da efetivação das comissões, como as investigatórias⁶⁸. Nesse diapasão, EDUARDO FORTUNATO BIM assevera que:

“O argumento de que a ausência de proporcionalidade inviabilizaria a comissão parlamentar não procede, porque a locução ‘tanto quanto possível’ não se aplica somente a imperfeições matemáticas da sua composição pela aplicação da fórmula da proporcionalidade, aplica-se, também, para que a existência de outros obstáculos, impossibilitando a composição proporcional (como, por exemplo, a recusa, expressa ou tácita, do partido político – inserido no âmbito de sua autonomia, art. 17, CF – de indicar os integrantes a que tenha direito), não maculem a sua validade, desde que, obviamente, ela tenha sido efetivada da melhor maneira possível. A cláusula tanto quanto possível de representação proporcional partidária (CF, §1, do art. 58) é a consagração do pensamento do possível em sede constitucional. O Constituinte, sabendo das dificuldades de se implementar a proporcionalidade e evitando uma crise de efetividade à instauração das comissões ou mesas, imprescindíveis à vida parlamentar e à democracia republicana, estabeleceu que a proporcionalidade ocorresse na medida em que isso fosse possível. Tal solução consagra o pensamento do possível porque cria uma solução acumulativa e compensatória, conduzindo a um desenvolvimento conjunto dos princípios constitucionais da efetivação das comissões e das mesas (e, no caso da CPI, do direito potestativo das minorias de efetivá-la), da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, e não ao seu declínio conjunto”⁶⁹.

Sendo assim, caso a maioria não exerça essa prerrogativa de indicação, outros representantes partidários, inclusive do bloco da minoria, poderão proceder às indicações e ao preenchimento dos cargos, mesmo que os representantes da minoria passem a ter o controle dos trabalhos.

A proporcionalidade, pois, não pode se transformar num obstáculo.

Diante da impossibilidade material (manutenção da proporcionalidade partidária), o Presidente da Casa tem o dever de indicar outros representantes.

⁶⁸ “Nem sempre será possível uma proporcionalidade perfeita. Daí a recomendação constitucional, ‘tanto quanto possível’” (Themístocles Brandão CAVALCANTI, **A Constituição Federal Anotada**, v. III, Rio de Janeiro, José Korfino, 1952, p. 25).

⁶⁹ Eduardo Fortunato BIM, Composição partidária proporcional nas Comissões Parlamentares (CF, Artigo 58, § 1º) e o pensamento do possível: o direito da minoria à efetivação da CPI, in: **Revista de Direito Público**, São Paulo, n.º 9, pp. 50-51, jul./set. 2005.

Quanto ao número de parlamentares que deverão integrar uma comissão parlamentar de inquérito, não há maiores problemas, uma vez que, apesar da Constituição Federal nada estabelecer a esse respeito, caberá ao autor da proposta de criação fazer tal indicação. Em geral, contudo, após a indicação e o ato do Presidente designando os integrantes, a comissão parlamentar de inquérito se reúne para instalar os trabalhos, em geral iniciados com a eleição de seu presidente e de seu vice-presidente e a designação do relator, designação essa que, embora, de competência do presidente da comissão, pode resultar de acordo prévio entre as lideranças partidárias⁷⁰.

Outra questão importante e que diz respeito aos requisitos necessários e indispensáveis para abertura e processamento das Comissões Parlamentares de Inquérito é aquela atinente às recentes manobras promovidas por alguns parlamentares, apoiados nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, com o objetivo de deslocar a decisão de abertura da CPI para uma votação em Plenário, como condição de admissibilidade do requerimento.

Mais uma vez, instada a se manifestar, a Suprema Corte reiterou o seu entendimento de que, para abertura e processamento dos trabalhos de investigação das Comissões, basta que estejam preenchidos os requisitos expressos na Constituição Federal.

O Ministro CELSO DE MELLO, relator do Mandado de Segurança n.º 26.441-1/DF, assim se manifestou sobre tal questão:

“Tendo presente esse específico contexto, e ao determinar a remessa deste processo ao eminente Procurador-Geral da República, para parecer, expressamente acentuei que a resolução desta controvérsia mandamental dependeria, essencialmente, da resposta à seguinte indagação (fls. 430): ‘pode, ou não, a maioria, sustentando a inobservância do art. 58, §3º, da Constituição Federal, e valendo-se de meios regimentais (como a questão de ordem e o recurso), deslocar, para Plenário da Câmara dos Deputados (onde os grupos majoritários são homogêneos), a decisão final sobre a efetiva criação da CPI, vindo, a frustrar o direito da minoria à investigação parlamentar?’ Entendo

⁷⁰ Marcos Evandro Cardoso SANTI, **op. cit.**, p. 46.

que não, Senhora Presidente. É que os grupos majoritários, muitas vezes, apoiando-se em interpretações de mera conveniência política-partidária, não podem desrespeitar o direito que, em tema de investigação parlamentar, assiste constitucionalmente, aos membros do legislativo, notadamente aos que compõe os grupos minoritários que nele atuam, observadas, para esse efeito, as exigências do art. 58, §3º, da Constituição”⁷¹.

E, mais adiante, no corpo do voto condutor, o Ministro Relator, de forma contundente, destacou a impropriedade das eventuais manobras parlamentares com objetivo de obstar o direito subjetivo da minoria parlamentar de investigar, sustentando que:

“Isso significa que a maioria, a pretexto de inobservância da Constituição, não pode deslocar, como sucedeu na espécie, para o Plenário das Casas Legislativa (a Câmara do Deputados, no caso), a decisão final sobre a efetiva criação de determinada comissão parlamentar de inquérito, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo”⁷².

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já havia julgado inconstitucional norma do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que condicionava a aprovação das Comissões Parlamentares de Investigação Estaduais à vontade da maioria manifestada em plenário⁷³.

⁷¹ Mandado de Segurança n.º 26.441/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 29-03-2007, **DJ** 09-04-2007, decisão monocrática.

⁷² **Idem.**

⁷³ **Supremo Tribunal Federal**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÉNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembléia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembléia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das Comissões Parlamentares

Na realidade, o que se discute na decisão acima transcrita é um tema muito caro aos estudiosos do direito constitucional. Discute-se a permanente tensão existente entre a democracia e o constitucionalismo.

A Constituição Federal de 1988, desconfiada do legislador e de seu próprio povo, preferiu eleger limites materiais e formais para a adoção de algumas decisões políticas. Em outras palavras, foi criado um rol de direitos e garantias, dentre entre eles, alguns procedimentos formais, que são intangíveis, ou seja, não há possibilidade de modificação, alteração ou supressão, ainda que pela maioria dos parlamentares ou mesmo pelo próprio povo.

Trata-se de um tipo de pré-comprometimento e de uma autovinculação que nem mesmo a maioria partidária ou o próprio povo, repita-se, é capaz de transgredir.

Nesse sentido, OSCAR VILHENA VIEIRA prescreve que:

“(…) o constitucionalismo traça, nesse sentido, um conjunto de limitações à maioria com o propósito de favorecer a dignidade humana e fortalecer a própria democracia, estabelecendo os princípios e as meta-regras a partir das quais o sistema democrático deve funcionar, sem, no entanto, poder suprimi-los. Elster, por exemplo, utiliza-se de uma passagem da Odisséia de Homero em que Ulisses determina que o amarrem ao mastro de sua embarcação para que não sucumba ao canto mortal das sereias, com o objetivo de explicar o papel das Constituições nas sociedades democráticas”⁷⁴.

No caso em análise, a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito está sujeita apenas e exclusivamente aos requisitos constitucionais. Referido direito não pode

de Inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.619/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Eros Roberto Grau, j. 01-08-2006).

⁷⁴ Oscar Vilhena VIEIRA, **A Constituição e sua Reserva de Justiça – um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma**, São Paulo, Malheiros, 1999, pp. 19-20.

ser obstado sob a frágil alegação de legitimidade das decisões da maioria dos representantes do parlamento.

Democracia constitucional não significa fazer valer apenas e tão-somente a vontade da maioria dos representantes do povo, mas também respeitar os direitos da minoria.

Os partidos minoritários, dotados de instrumentos constitucionalmente prescritos para o livre exercício do direito de oposição, compõem o quadro jurídico-político de pesos e contra-pesos fundamental num regime democrático.

Assim sendo, a vontade da maioria parlamentar ou mesmo do próprio povo não é capaz de obstar o direito dos minoritários de criar e instalar as comissões investigativas. Tanto é assim que o Ministro CELSO DE MELLO, de forma esclarecedora, conduziu voto no sentido de que deve prevalecer a primazia constitucional frente à vontade da maioria parlamentar.

É o que se extrai do seguinte trecho:

“É que, como se sabe, deliberações parlamentares (ou, até mesmo unânimes) não se qualificam como fatores de legitimação de atos eventualmente inconstitucionais que delas resultem, eis que nada pode justificar, considerando o próprio significado do regime democrático, a perversão das Instituições notadamente quando os atos do Parlamento transgridem direitos, prerrogativas e garantias asseguradas pela Constituição da República. Em outra palavra: deliberações parlamentares, ainda que resultante de votação unânime ou majoritárias, não se revestem de autoridade suficiente para convalidar os vícios gravíssimos de inconstitucionalidade, pois, se tal fosse possível, a vontade de um dos Poderes constituídos culminaria por subverter a supremacia da Constituição, vulnerando, de modo inaceitável, o próprio significado do regime democrático”⁷⁵.

⁷⁵ Mandado de Segurança n.º 26.441/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 29-03-2007, **DJ** 09-04-2007, decisão monocrática.

2.3.2 Que a Comissão Parlamentar de Inquérito seja instaurada para a apuração de fato determinado

Para cumprir uma das exigências trazidas pelo art. 58, §3º, da Constituição Federal, o requerimento de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito deve mencionar o fato determinado a ser investigado.

Segundo JOSÉ LUIZ MÔNACO:

“(...)a expressão ‘fato determinado’ contida no art. 58, §3º, da Constituição Federal, quer dizer “*fato certo*, fixado de antemão e que seja preciso quanto à sua existência”⁷⁶.

MIGUEL REALE argumenta que:

“O máximo que se pode dizer é que, se uma investigação deve versar sobre *fato determinado*, ela somente poderá ser juridicamente admissível se se reportar pelo menos a *algo determinável* ou *certificável de maneira circunscrita e definida*, e não de forma *indiscriminada* e *ilimitada*, dando lugar a atos abusivos, tanto mais graves quando estão em causa direitos fundamentais como aqueles supralembados, relativos à liberdade, à vida privada e à imagem dos cidadãos”⁷⁷.

Na lição de PONTES DE MIRANDA:

“Fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do país, para que dela tenha conhecimento preciso e suficiente a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal; e possa tomar as providências que lhe couberem. Se fizerem funcionar tal regra, se lhe revelarem todo o conteúdo e a tornarem, na prática, o instrumento eficaz que o texto promete, ter-se-á conferido à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal relevante função no regime presidencial, ainda asfixiante, que a Constituição manteve, crendo tê-lo atenuado quando devia. A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em conseqüência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou seriem. O estado permanente, em que se aponte, e. g., insolvência, comércio ilícito; é fato determinado; porém é preciso que se diga qual é. Se, por exemplo, alguma empresa de serviços ao público está a cobrar preços mais altos do que o preço fixado, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos freqüentemente. Se o banco está a cobrar por fora, juros ilegais, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos freqüentemente. Se o governo está a emitir sem lei,

⁷⁶ José Luiz Mônaco da SILVA, **Comissões Parlamentares de Inquérito**, São Paulo, Ícone, 1999, p. 31.

⁷⁷ Miguel REALE, **Questões de direito público**, São Paulo, Saraiva, 1997, p. 105.

violando o art. 65, VI, 2ª parte⁷⁸, da Constituição de 1946, há fato determinado: aí, determinou-se fato, que pode ter sido único, ou ter-se repetido (pluralidade de fatos determinados por seus elementos componentes, isto é, emissão + carência de lei). O que se inquirir é se, ou quando, ou onde, ou como; mas é preciso que se trate de fato determinado⁷⁹.

Define fato determinado, também, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelecendo em seu o art. 35, §1º, que:

“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”.

Essa exigência constitucional de que as Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem investigar fato determinado destina-se a evitar que elas exerçam poderes de investigação gerais e indiscriminados, conforme lição de SAULO RAMOS, para quem:

“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”⁸⁰.

Na lição de FÁBIO KONDER COMPARATO:

“A precisa determinação da matéria a ser investigada, não é difícil perceber que se trata de exigência diretamente ligada à natureza coercitiva dos poderes de investigação de que desfrutam tais comissões. Com efeito, enorme seria o risco de abuso de poder parlamentar, se uma comissão dessa natureza fosse criada para investigar fatos abstratos, ou situações de contornos indefinidos. O Legislativo estaria dando a si próprio plenos poderes para inquirir quaisquer pessoas sob pena de condução coercitiva ou de prisão, ou para requisitar

⁷⁸ Art 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:
(...)

VI - autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado.

⁷⁹ PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição de 1946**, t. II, 3ª ed., Rio de Janeiro, Borsoi, 1960, pp. 432-433.

⁸⁰ Saulo RAMOS, Comissão Parlamentar de Inquérito: Poder de Investigar, Fato Determinado, in: **RDA** 171:198.

quaisquer documentos, ou fazer exames e vistorias onde bem entendesse, conforme os interesses pessoais ou partidários dos parlamentares. Os agentes políticos, funcionários públicos, empresas ou cidadãos, sujeitos a tais constrangimentos, não teriam nenhum dado ou parâmetro objetivo sobre que se fundar, para uma recusa de cumprir ordens emanadas da comissão. A periclitadação das liberdades fundamentais seria irrecusável”⁸¹.

Na verdade, a exigência do fato determinado está relacionada diretamente com o objeto.

O fato determinado possibilita o efetivo controle, como um ‘juízo de pertinência’, por parte de todos os que venham a ser chamados a depor, ou que tenham que prestar informações ou documentos.

O fato não pode ser amplo demais, abrangendo um feixe de possibilidades que o torne, na verdade, indefinido.

As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem, pois, investigar aspectos genéricos da vida em sociedade à espera de futura descoberta do tema de interesse, ou então, investigar temas amplos a ponto de neles tudo poder ser abrangido⁸².

Novamente, nos valem do discurso de JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO⁸³, partindo de um ponto de vista predominantemente político, acerca da exigência

⁸¹ Fábio Konder COMPARATO, Comissão parlamentar de inquérito, in: **RTDP** 10:62.

⁸² Paulo Ricardo SCHEIR, a seu turno, apresenta outra razão para tal exigência constitucional, qual seja, a de que “a Constituição não pode abrigar expressões que sejam destituídas de valor normativo, que possuam caráter exclusivamente figurativo. Se se fala de *fato determinado*, por certo há uma razão para a observância do requisito. Quer-se impedir, como já se disse, as devassas, a utilização meramente política do instituto e assim por diante. Daí porque o fato determinado ao mesmo tempo que denota, por si só, um limite, também expressa uma exigência de exposição bem delimitada daquilo que será investigado, como mecanismo de racionalização da investigação, como elemento que permitirá o controle de sua finalidade. Tem, logo, o requisito do fato determinado, duas dimensões: a de limite formal de constituição das CPIs (ou seja, não se pode investigar fatos genéricos, indeterminados, abstratos etc., para impedir práticas, repita-se, como a da devassa) e a de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade (exigência de exposição do fato para que se verifique se há interesse legislativo, em sentido lato, que justifique a manipulação de dados poderes, se o campo de investigação está no âmbito competencial do Parlamento, se há interesse público que justifique a constituição e assim sucessivamente)” (**Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 123).

constitucional de que as Comissões Parlamentares de Inquérito sejam criadas para a investigação de um fato determinado:

“As CPIs podem ser criadas para investigação de um fato determinado. E por que a Constituição Federal veio a prever isso? Por mera questão burocrática? Não, por conhecimento de causa do Legislador brasileiro. Na medida em que o Parlamento é órgão político, e evidentemente a política não pode ser retirada da vida parlamentar em nenhuma de suas instâncias, é natural que as Comissões Parlamentares de Inquérito, como comissões temporárias, sejam também órgãos reprodutores da vida política. Seria impossível imaginar no Parlamento um órgão composto por Parlamentares em que a vida política não fluísse nas veias sangüíneas desse corpo. É verdadeiramente impossível que assim não o fosse. Ora, porém, a vida política tem de ser combinada com a ação investigativa numa CPI. E é nessa dimensão e ciente da importância da investigação parlamentar em relação a situações que o poder pode barrar, mas também ciente de que muitas vezes uma investigação parlamentar, pela dinâmica política do próprio Parlamento, pode se transformar num aríete não de investigação, mas de disputa eleitoral, que o Legislador constitucional disse: CPI investiga fato determinado. Exatamente para que a CPI não se transforme numa devassa, não se transforme numa situação semelhante a uma auditoria política em que se audita tudo, a todo instante, a todo momento, a cada realidade, não com a preocupação de uma lógica da investigação e de apuração da verdade, mas com a lógica imediata de atacar o adversário político. Na medida em que o texto constitucional circunscreve o objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito a um fato determinado é que se busca garantir a seriedade da investigação. Não fosse assim, a CPI seria um palanque de disputa eleitoral permanente — um palanque de disputa eleitoral com poder de magistrado, com poder de juiz, o que seria obviamente a negação da dimensão democrática do Estado de direito. Quando a Constituição Federal afirma textualmente que CPIs podem investigar um fato determinado, essa não é uma questão, em momento algum, posta no campo da burocratização ou do receio de investigação. Ao contrário: a garantia de que a CPI investigue um fato determinado é a garantia de uma investigação séria, é a garantia de que a investigação não será pautada por reivindicações políticas eleitorais em que o que aparece de dia é objeto de perseguição imediata daquele que investiga. É a maneira de fazer com que não ocorra na CPI aquela figura clássica que os juristas chamam de desvio de poder, modalidade de um outro vício, o chamado abuso de poder. Dizia Montesquieu que todo homem que tem o poder tende a dele abusar. E por isso é necessário que o Poder limite o poder. É nessa perspectiva que a Constituição Federal, ao estatuir regras limitadoras de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, lhe dá prerrogativas, mas lhe dá limites, limites esses que permitem claramente ao Estado brasileiro controlar o abuso do poder parlamentar”.

Não se pode olvidar, portanto, que a investigação a ser realizada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito deverá versar sobre fato determinado e, isso se deve a uma série de razões, dentre as quais, (i) “evitar que elas exerçam poderes de investigação

⁸³ Câmara dos Deputados, Sessão n.º 015.4.52, 9 mar. 2006, 15:54h.

gerais e indiscriminados”, conforme aduz SAULO RAMOS⁸⁴; (ii) “podar a extensão dos poderes de investigação e permitir um ‘juízo de pertinência’ a todos os que venham a ser chamados a depor, ou que tenham que prestar informações ou documentos”, como prescreve LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVEZ⁸⁵; (iii) servir de “limite formal de constituição das CPIs” e, “de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade”, como preleciona RICARDO SCHEIR⁸⁶ e, por fim, sob um enfoque político (iv) controlar o abuso do poder parlamentar, conforme defende JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO⁸⁷.

Mesmo tendo que eleger um fato determinado no momento de sua criação, como foi dito, tais comissões poderão ampliar seus trabalhos a fatos outros, desde que intimamente ligados ao fato principal. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso no julgamento do Mandado de Segurança n.º 25.716/DF-MC, relatado pelo Ministro CEZAR PELUSO, *in verbis*:

“(…) É que, como já sustentei alhures (MS n.º 25.663-MC), em consonância com a orientação assentada pelo Plenário desta Corte, não está Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como ilícitos, irregulares, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisos (HC 71.231, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 31.10.1996, e HC 71.039, Rel. Min. PAULO BROSSARD, apud JESSÉ CLAUDIO FRANCO DE ALENCAR, "Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil", RJ, Ed. Renovar, 2005, p. 49 e 50. Cf., ainda, MS 23.652 e 23.639, Rel. Ministro. CELSO DE MELLO, DJ de 16.02.2001)”⁸⁸.

O fato determinado a ser investigado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, todavia, deve ser da competência do Congresso Nacional e suas Casas, competência essa que será objeto de tópico específico nesse trabalho.

⁸⁴ Saulo RAMOS, **op. et. loc. cit.**, p. 198.

⁸⁵ Luiz Carlos dos Santos GONÇALVES, **op. cit.**, pp. 138-139.

⁸⁶ Paulo Ricardo SCHEIR, **op. cit.**, p. 123.

⁸⁷ Câmara dos Deputados, Sessão n.º 015.4.52, 9 mar. 2006, 15:54h.

⁸⁸ Mandado de Segurança n.º 25.716/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 12-12-2005, **DJ** 16-12-2005, decisão monocrática.

2.3.3 Que a Comissão Parlamentar de Inquérito tenha prazo certo de duração

A última das três exigências constitucionais para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito é a de que ela tenha prazo certo para concluir seus trabalhos. Devido a este limite temporal a que as Comissões Parlamentares de Inquérito se submetem, pode-se dizer que elas se enquadram entre as chamadas comissões temporárias.

A exigência de que as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham prazo certo, segundo HÉLIO APOLIANO CARDOSO:

“(...) 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 tenha a delimitação para funcionamento no tempo. Por isso é bom que fique consignado que toda CPI tem prazo de duração fixado”⁸⁹.

O legislador constituinte, como vimos, exige expressamente que as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham prazo certo e determinado, mas não diz exatamente qual é esse prazo. Em outras palavras, a Constituição Federal determina que as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham prazo certo, mas não fixa qual a medida de sua duração.

A esse respeito, isto é, a respeito do prazo de duração dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito existem algumas normas, com redações diversas. O § 1º, do art. 145, do Regimento Interno do Senado Federal, dispõe que o requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito determinará o prazo de duração que ela terá, enquanto o art. 152, do mesmo Regimento, diz que o prazo de duração da CPI poderá ser

⁸⁹ Hélio Apoliano CARDOSO, *op. cit.*, p. 19.

prorrogado, automaticamente, desde que a requerimento de um terço dos membros do Senado. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, estabelece, em seu art. 35, § 3º, que a Comissão Parlamentar de Inquérito terá a duração de cento e vinte dias, prorrogável por até a metade. E o § 2º, do art. 5º, da Lei n.º 1.579/52, menciona que a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito tem fim com a sessão legislativa em que tiver sido criada, salvo deliberação da Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso.

A par dessa controvérsia inicial sobre o prazo das comissões de investigação, o Supremo Tribunal Federal consagrou entendimento no sentido de que o § 2º, do art. 5º, da Lei n.º 1.579/52 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Referido artigo legal prescreve que:

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

E mais, segundo a Suprema Corte inexistente uma contradição entre os Regimentos Internos das Casas Legislativas e a mencionada Lei, devendo-se, sempre e contudo, observar o prazo máximo de duração da Legislatura em curso.

Os termos de criação e de encerramento devem ser de conhecimento público e geral, embora seja possível sua prorrogação, como mencionado acima.

Como se sabe, a Comissão Parlamentar de Inquérito maneja poderes próprios de autoridade judicial, representando uma “tensão dialética” entre o exercício parlamentar de investigação e os direitos e garantias individuais dos cidadãos.

No Estado Democrático de Direito, portanto, o prazo certo de investigação visa emprestar segurança jurídica aos investigados, pois seria inconcebível ou

mesmo kafkaniano um processo de investigação sem um desfecho no tempo. É o que se extrai da seguinte ementa:

“I. Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento a liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu. II. STF: competência originária: habeas corpus contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas i e c), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito. III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação. 1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, a luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes. 2. Da esfera material de reserva a competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina e a reserva a lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade. 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes a 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 a lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5, par. 2., da L. 1579/52, 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. 4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara e 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. 5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, par. 3., do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias”⁹⁰.

Dois anos depois, ao apreciar novamente a questão, decidiu o Supremo Tribunal Federal que o §3º, do art. 58, da Constituição Federal, não proíbe prorrogações

⁹⁰ Supremo Tribunal Federal, *Habeas Corpus* n.º 71.261/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11-05-1994, DJ 24-06-1994.

sucessivas do prazo de condução dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, desde que dentro da mesma legislatura. Nesse sentido, é a ementa abaixo transcrita:

“CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: FATO DETERMINADO E PRAZO CERTO. C.F., ART. 58, § 3º. LEI 1.579/52. ADVOGADO. TESTEMUNHA. OBRIGAÇÃO DE ATENDER À CONVOCAÇÃO DA CPI PARA DEPOR COMO TESTEMUNHA. C.F., ART. 133; CPP, ART. 207; CPP, ART. 406; CÓD. PENAL, ART. 154; LEI 4.215, DE 1963, ART.S 87 E 89. I. - A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. C.F., art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. II. - Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº 71.193-SP, decidiu que a locução "prazo certo", inscrita no § 3º do art. 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52. III. - A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos art.s 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Cód. Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu "status" profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade. IV. - H.C. indeferido”⁹¹.

Realmente, não poderia ser outra a posição jurídica sobre o prazo – peremptório e invencível – de duração das Comissões Parlamentares de Inquérito, na medida em que a sua vinculação ao término da legislatura atende, “tanto quanto possível”, a representação proporcional que originou a aprovação da abertura do processo de investigação. *Venia concessa*, admitir o contrário seria desconsiderar que, a cada legislatura, diversas são as forças políticas em cada Casa Legislativa, como muito bem esclarece JANDER MAURÍCIO BRUM⁹².

⁹¹ *Habeas Corpus* n.º 71.231/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 05-05-1994, DJ 31-10-1996.

⁹² Jander Maurício BRUM, **CPI (comissão parlamentar de inquérito): federal, estadual, municipal: doutrina e jurisprudência**, Rio de Janeiro, Aidê, 2002, p. 49.

2.4 Seu objeto de investigação e sua competência

Como já foi dito anteriormente, o Texto Constitucional estabelece uma série de atribuições para o exercício do Poder Legislativo pelo Congresso Nacional e suas Casas, quais sejam, as atribuições legislativas, as atribuições meramente deliberativas, as atribuições de fiscalização e controle, as atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade e as atribuições constituintes mediante elaboração de emenda à Constituição⁹³.

Como também já mencionado, as câmaras legislativas dispõem de vários procedimentos para o efetivo exercício das atribuições de fiscalização e controle, dentre os quais está a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Contudo, além dessa finalidade, as Comissões Parlamentares de Inquérito também auxiliam o Congresso Nacional e suas Casas no exercício regular de suas atribuições legislativas, atuando como uma *longa manus* do próprio Poder.

Acerca da importância das Comissões Parlamentares de Inquérito no exercício das atribuições legislativas, RODRIGO PAGANI DE SOUZA⁹⁴ argumenta que:

“(...) a CPI tem como finalidade investigar fato determinado para o exercício das atribuições do Congresso, é curioso observar que a grande maioria destas últimas pressupõe, necessariamente, uma atividade de investigação, sem a qual não podem ser realizadas. Tome-se como exemplo as atribuições legislativas: como legislar sem o conhecimento de seu objeto, isto é, do objeto sobre o qual a legislação a ser elaborada versará? Para se conhecê-lo, é preciso investigá-lo. Deveras, a investigação é um pré-requisito para o regular exercício da legislação”⁹⁵.

⁹³ Conforme classificação de José Afonso da SILVA (*op. cit.*, pp. 448-449).

⁹⁴ Rodrigo Pagani de SOUZA, **As audiências públicas e as Comissões Parlamentares de Inquérito no estado democrático de direito contemporâneo**, 2001, p. 84, Monografia de Iniciação Científica em Direito Público, FADESP, São Paulo, 2001.

⁹⁵ Segundo Aguinaldo Costa Pereira, “no Brasil, os inquéritos desta natureza se fundamentam nos poderes implícitos à função precípua de legislar: sempre que a Constituição confere expressamente ao Congresso competência para legislar sobre determinada matéria, daí decorre seu poder tácito de investigar, para melhor cumprir a sua tarefa” (**Comissões Parlamentares de Inquérito**, Rio de Janeiro, Asa Artes Gráficas, 1948).

Para alguns doutrinadores, o poder de fiscalizar é inerente ao poder de legislar.

Ou seja, não é possível separar a Comissão Parlamentar de Inquérito do próprio Poder Legislativo, na medida em que a fiscalização pode fundamentar e ordenar a propositura de novas leis.

Sobre essa questão, decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, relatado pelo Ministro PAULO BROSSARD, que:

“(…) 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”⁹⁶.

Devido ao fato das Comissões Parlamentares de Inquérito funcionarem como auxiliares do Congresso Nacional e de suas Casas no exercício de suas atribuições legislativas, fica extremamente difícil precisar o campo de atuação dessas comissões, na medida em que todos os fatos, desde que vinculados a uma atribuição legislativa, são passíveis de investigação pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Em que pese tal dificuldade, insta saber o que pode ser objeto de investigação por parte das Comissões Parlamentares de Inquérito, tenham elas cunho fiscalizatório – com atuação diferenciada e específica, que deve, necessariamente, observar diversas obrigações processuais, como informar e arrolar os investigados e as testemunhas, deixando claro o objeto do procedimento, - ou propositivo – com atuação voltada à colheita de informações e pesquisas que possam orientar os congressistas, de forma a implementar a função legislativa. Em outras palavras, qual a esfera de atuação dessas comissões.

⁹⁶ *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 14-04-1994.

CÁSSIO JUVENAL FARIA afirma que:

“(...) a CPI do Congresso Nacional, ou de uma de suas Casas, pode investigar, amplamente, todos os fatos ligados à Administração, em conformidade com a atribuição de fiscalização e controle antes referida. Também se mostra possível a investigação de fatos que possam servir como subsídios para o aperfeiçoamento da legislação, em qualquer matéria de competência da União. Necessário ressaltar, porém, que esse âmbito de atuação estará sempre limitado por três princípios fundamentais: Primeiro, no âmbito interno do próprio Poder Legislativo, pelo princípio que, no sistema bicameral, define, com nota de exclusividade, as competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, impedindo, assim, a ingerência recíproca. Segundo, pelo magno princípio da separação dos poderes, integrante da cláusula pétrea, que assegura a independência de cada um deles. E, terceiro, pelo princípio fundamental da organização do Estado, qual seja o princípio federativo, que define e assegura a autonomia dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, ao lado da União, na moldura de nossa organização político-administrativa”⁹⁷.

Também em relação à esfera de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, vale citar ALEXANDRE ISSA KIMURA, que se manifesta no sentido de que:

“A questão acerca da ‘esfera de atuação’ deve ser analisada sob dois aspectos: *a) orgânico* – referindo-se ao órgão legiferante, sempre que o Poder Legislativo for bicameral e: *b) espacial ou federativo* – quanto à distribuição de competências que caracterizam o Estado Federal. No que toca ao órgão legiferante, a distribuição de competências é vista num plano horizontal, circunscrito às matérias afetas às Câmaras legislativas federais. Quanto à esse aspecto, por exemplo, a Câmara dos Deputados não pode criar comissão de inquérito para investigar, após aprovação pelo Senado, a regularidade das operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito, dos Territórios e dos Municípios, após ter sido aprovada pelo Senado, pois ao Senado a Constituição conferiu competência privativa (art. 52, V). Em se tratando de distribuição de competências que caracterizam o Estado federal, a princípio, a competência de CPI é vista num plano vertical”⁹⁸.

FÁBIO KONDER COMPARATO, por sua vez, argumenta que:

“Em primeiro lugar, deve-se salientar que a atividade fiscal ou investigatória das comissões de inquérito há de desenvolver-se no estrito âmbito de competência do órgão dentro do qual elas são criadas. Se se trata de uma comissão do Legislativo Federal, por exemplo, não pode ela invadir a esfera de competência que a Constituição reservou a Estados ou Municípios. Se a comissão é criada no Senado, ela não poderá investigar irregularidades ocorridas na Câmara dos Deputados. Em nenhuma hipótese,

⁹⁷ Cássio Juvenal FARIA, **op. cit.**, pp. 15-16.

⁹⁸ Alexandre Issa KIMURA, **CPI: teoria e prática**. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2001, pp. 46-47.

admite-se que a comissão de inquérito usurpe os poderes do Judiciário, ou com ele rivalize”⁹⁹.

Nessa linha, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, relatado pelo Ministro PAULO BROSSARD:

“(…) 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”.

E arrematou que:

“A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração, Constituição, art. 49, X, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, 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”¹⁰⁰.

A respeito da necessidade de observância ao princípio da separação dos poderes pelas Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁰¹, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *Habeas Corpus* n.º 79.441/DF, manifestou-se no sentido de que as atribuições do Poder Judiciário não estão dentro do âmbito de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁰².

⁹⁹ Fábio Konder COMPARATO, **op. et. loc. cit.**, p. 62.

¹⁰⁰ *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 14-04-1994.

¹⁰¹ O art. 146, do Regimento Interno do Senado Federal, dispõe que “não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: a) à Câmara dos Deputados; b) às atribuições do Poder Judiciário; c) aos Estados.

¹⁰² *Habeas Corpus* n.º 79.441/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti, j. 15-09-2000, **DJ** 06-10-2000.

Também a esse propósito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *Habeas Corpus* n.º 80.089/RJ, decidiu pela impossibilidade de ingerência de um poder em outro¹⁰³.

Em síntese, a Comissão Parlamentar de Inquérito, “projeção orgânica do Poder Legislativo da União, que nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem”¹⁰⁴, pode investigar as matérias submetidas às competências legislativa, fiscalizatória e jurisdicional do Congresso Nacional ou de suas Casas, mas seu campo de atuação sofre limitações de ordem jurídico-constitucionais, entre as quais, a observância aos princípios da separação dos poderes e federativo.

Ainda no que tange ao âmbito competencial das Comissões Parlamentares de Inquérito, ponto de grande relevância diz respeito à possibilidade ou não de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito cujo objeto tenha denotação particular.

Sobre esse aspecto, ensina J. J. GOMES CANOTILHO que:

“(...) parece também que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionais vale perante os inquéritos parlamentares”¹⁰⁵.

Aliás, a Suprema Corte Norte-Americana vem, reiteradamente, decidindo que “nenhuma investigação é um fim em si mesma e toda investigação deve guardar uma relação com alguma tarefa ou atribuição do Legislativo, donde decorre que assuntos puramente

¹⁰³ **Supremo Tribunal Federal**

HABEAS CORPUS PREVENTIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CONVOCAÇÃO DE JUIZ. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial, caracteriza indevida ingerência de um poder em outro. Habeas deferido (*Habeas Corpus* n.º 80.089/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Nelson Jobim, j. 21-06-2000, **DJ** 29-09-2000, p. 71).

¹⁰⁴ A esse respeito, o Ministro Celso de Mello, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ (j. 01-06-1999, **DJ** 08-06-1999, decisão monocrática).

¹⁰⁵ José Joaquim Gomes CANOTILHO, **Direito Constitucional**, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, p. 752.

privados não se prestam a investigações parlamentares; e embora de uma investigação possa resultar uma ação penal, em se verificando a ocorrência de delito, a instauração de processos judiciais ou o cumprimento de lei não são objetivos do poder investigatório do Parlamento”¹⁰⁶.

Em consulta formulada pela Confederação Brasileira de Futebol acerca da possibilidade de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a legalidade do contrato celebrado entre ela e a Nike Europe B. V., LUIS ROBERTO BARROSO asseverou:

“a) As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm poderes superiores aos titularizados pela Casa legislativa que venha a criá-las. Conseqüentemente, não podem ter por objeto a apuração de fatos ou a prática de atos afetos, *e. g.*, a outro Poder, a outro ente da Federação ou de natureza privada. b) O contrato celebrado pela Confederação Brasileira de Futebol e a Nike Europe B. V. é fruto da autonomia da vontade e da livre iniciativa de pessoas jurídicas de direito privado, sem qualquer relação com o Poder Público. Por tal razão, não está sujeito à fiscalização por comissão parlamentar de inquérito. Tal fundamento é reforçado, na hipótese, pelo princípio constitucional da autonomia desportiva (art. 217, I) e pela vedação da interferência estatal no funcionamento das associações (art. 5º, XVIII). c) Além de não caber, em tese, investigação de um contrato privado entre particulares, sem qualquer repercussão no patrimônio público, a própria premissa de fato para a instauração da CPI – suposta incompatibilidade entre o contrato e os princípios da Lei n.º 9.615/98 – carece de lastro constitucional. É que, sendo a lei posterior ao contrato, não incide sobre ele, pelo princípio *tempus regit actum* e pela cláusula constitucional do resguardo ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI)”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Luis Roberto BARROSO, Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal, in: Luis Roberto BARROSO (org.), **Temas de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro, Renovar, 2ª ed., 2002, p. 111. Neste artigo, o autor defende que a comissão parlamentar de inquérito não poderá incidir no campo privado trazendo decisões de Tribunais estaduais, a exemplo do que foi feito no bojo do Mandado de Segurança n.º 179/94, julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e no *Habeas Corpus* n.º 2.796, julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

¹⁰⁷ Luís Roberto BARROSO, Comissões Parlamentares de Inquérito: competências legítimas e limitações constitucionais, inadmissibilidade de investigação de contrato particular entre pessoas privadas, sem repercussão sobre o interesse público, in: **RT** 768:109.

Em que pese o parecer supra mencionado, o fato é que a Comissão Parlamentar de Inquérito “destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol” foi criada através do Requerimento nº 497¹⁰⁸, que recebeu a seguinte redação:

“CPI DO SENADO

REQUERIMENTO Nº 497, DE 2000

Requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de investigar os fatos que arrola.

Senhor Presidente:

Requeremos a Vossa Excelência, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal e do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de comissão parlamentar de inquérito, composta por onze Senadores titulares e seis suplentes, para investigar, no prazo de cento e oitenta dias, os seguintes fatos:

1º) sonegação de recolhimento de contribuições da previdência social por clubes e outras entidades futebolísticas, conforme noticiado amplamente pela imprensa;

2º) sonegação de pagamento de imposto de renda por clubes, jogadores e técnicos de futebol, consoante vem sendo noticiado pela imprensa e investigado pela Receita Federal;

3º) irregularidades referentes a vendas de passes de jogadores brasileiros para o exterior, tendo o Banco Central já constatado problemas relativos a essas transações, abrangendo cerca de US\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de dólares);

4º) irregularidades envolvendo clubes de futebol e bingos;

5º) possíveis ilegalidades existentes no contrato de patrocínio firmado entre a Confederação Brasileira de Futebol – CBF e a Empresa de artigos esportivos Nike.

As despesas dos trabalhos da presente comissão parlamentar de inquérito ficam orçadas em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) (grifos nossos)”.
Aliás, a justificativa dada pela própria Comissão Parlamentar de Inquérito para

investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol e a empresa de artigos esportivos *Nike* foi a seguinte:

¹⁰⁸ Senado Federal, Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 497, de 2000-SF, destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol (v. I, p. 8). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/relatorios/cpi/cpiFutebol/volume1.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 17:15h.

“A propósito, registre-se que a CBF, apesar de ser pessoa jurídica de direito privado, participa do sistema nacional de desporto (art. 13, parágrafo único, III), estando, pois, obrigada a respeitar o princípio da soberania nacional, inscrito no inciso I do art. 2º da Lei nº 9.615/98, que instituiu normas gerais sobre desportos, regulamentando o art. 24, IX, da Constituição Federal. Assim, cabe a indagação: a CBF não estaria infringindo a soberania nacional, ao concordar que empresa que patrocina as suas atividades escolha os adversários da seleção brasileira de futebol? A resposta nos parece afirmativa e esse fato por si só igualmente justifica o exame do contrato CBF/Nike por comissão parlamentar de inquérito. A respeito dessa última questão cabe aqui lembrar que é também consenso, na doutrina e na jurisprudência, o fato de que a competência de que é dotado o Poder Legislativo para fiscalizar é simétrica à sua competência para legislar. E a competência para legislar sobre normas gerais de desporto é do Congresso Nacional (art. 24, IX, combinado com o art. 48, caput, da CF), que exerceu essa competência editando a Lei nº 9.615/98. Cumpre, de outra parte, ao Congresso Nacional, acompanhar a aplicação das leis que edita, até mesmo para reformulá-las quando for o caso. Aliás, PONTES DE MIRANDA leciona, quanto à classificação das Comissões Parlamentares de Inquérito, que uma das suas características alternativas é de poderem ser “preliminares à atividade legislativa”. (CF. Comentários à Constituição de 1967, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed. revista, Tomo III, p. 62). Por fim, devemos recordar que a importância do futebol em nosso País e o fato de que todos os brasileiros devemos muito a esse esporte – que nos projetou no cenário internacional – impõe-nos a obrigação de cuidar para mantê-lo no elevado patamar que alcançou com a dedicação, o esforço e o suor de muitos compatriotas. Ante todo o exposto, impõe-se a criação da comissão parlamentar de inquérito que ora justificamos, legitimada pelas assinaturas abaixo e destinada a apurar e esclarecer os fatos acima arrolados, no prazo de cento e oitenta dias. Sala das Sessões, Senador ÁLVARO DIAS”¹⁰⁹.

Após ter seus trabalhos prorrogados por mais um ano, referida Comissão Parlamentar de Inquérito apresentou seu relatório final em novembro de 2001, trazendo, entre outras coisas, uma série de proposições legislativas, as quais, resumidamente, seguem abaixo:

“PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

1- LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DO FUTEBOL BRASILEIRO
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2001.

Regulamenta a atividade relacionada com o futebol praticado por profissionais, estabelece normas orgânicas específicas para a prática e administração transparente das ligas e entidades e para a responsabilidade de seus administradores.

Regulamenta a profissão de agente desportivo e dá outras providências.

Regulamenta a profissão de árbitro de futebol e dá outras providências.

¹⁰⁹ Senado Federal, Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 497, de 2000-SF, destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol (v. I, p. 11-12). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/relatorios/cpi/cpiFutebol/volume1.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 17:15h.

ALTERAÇÕES À LEI Nº 9.615, DE 24 DE MARÇO DE 1998 PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2001.

Altera dispositivos da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, com a redação dada pela Lei 9.981, de 14 de julho de 2000, e pela Medida Provisória nº 2.193, de 23 de agosto de 2001.

CRIA A SUBCOMISSÃO PERMANENTE DE DESPORTOS NO SENADO FEDERAL- REQUERIMENTO Nº , DE 2001. Nos termos do art. 73 do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro seja criada, no âmbito desta Comissão de Educação, uma Subcomissão de Desportos, de caráter permanente.

LEI DE INQUÉRITO PARLAMENTAR - PROJETO DE LEI Nº , DE 2001.

Institui a Lei de Inquérito Parlamentar (LINP), disciplinando os poderes de investigação inerentes às autoridades judiciais, previstos no §3º do Art. 58, da Constituição Federal.

Sala das Sessões, de novembro de 2001”¹¹⁰.

Como se vê, devido ao fato da competência para fiscalizar do Poder Legislativo ser simétrica à sua competência para legislar, é muito difícil identificar exatamente quais matérias poderão ser objeto de investigação pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, mesmo que uma matéria, a princípio, tenha cunho estritamente privado.

Em outras palavras, é impossível identificar, com clareza e nitidez, um espaço público e outro privado. No Brasil, especialmente nas últimas décadas, as relações jurídicas em geral sofreram grandes mutações tanto nas relações entre cidadãos quanto entre Estado e cidadãos.

Regimes jurídicos públicos receberam influência do direito privado, enquanto os regimes privados sofreram interferência e assumiram princípios tidos historicamente como públicos.

Tais modificações não ocorreram apenas no campo do direito. O Estado assumiu outras atividades e alguns serviços públicos foram transferidos aos particulares, sob

¹¹⁰ Senado Federal, Proposições legislativas apresentadas pelo Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/relatorios/cpi/cpiFutebol/proposicoes.pdf>>. Acesso em 1º ago. 2007, 17:30h.

regime de direito privado.

Ousamos dizer, portanto, que o direito público não é tão mais público, e o direito privado não tão privado.

Nesse passo, torna-se cada vez mais difícil restringir a competência de atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito sob o fundamento de se tratar de uma atividade puramente “privada”, fora da competência do Poder Legislativo.

O que não se pode aceitar, no entanto, sob pena de nulidade, é eventual desvio de função das comissões parlamentares, ou seja, é inaceitável que uma dada CPI modifique seu objeto, sem a observância dos requisitos formais. Os particulares convocados a comparecer numa dada circunstância e numa dada comissão parlamentar, por exemplo, não podem vir a se transformar em investigados, sem o prévio conhecimento e a observância de requisitos formais, que serão tratados nesse trabalho.

III. DA QUEBRA DE SIGILO

3.1 Alguns conceitos importantes

A Constituição Federal dispõe no inciso XII, de seu art. 5º, *in verbis*:

“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”.

No que se refere à questão da inviolabilidade de correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas, esse inciso é uma reprodução do art. 150, § 9º¹¹¹, da Constituição de 1967.

Todavia, inova no que diz respeito a dados e excepciona as ligações telefônicas, na forma que a lei ordinária determinar.

A Lei n.º 9.296, de 24 de julho de 1996¹¹², regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da CF, pois trata da interceptação das comunicações telefônicas, aplicando-se também ao fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

¹¹¹ Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 9º - São invioláveis a correspondência e o sigilo das comunicações telegráficas e telefônicas.

¹¹² Lei Federal n.º 9.296/1996, que regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º, da Constituição Federal.

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

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

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;

II - a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

III - o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese deve ser descrita com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada.

Art. 3º A interceptação das comunicações telefônicas poderá ser determinada pelo juiz, de ofício ou a requerimento:

I - da autoridade policial, na investigação criminal;

II - do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal.

Art. 4º O pedido de interceptação de comunicação telefônica conterà a demonstração de que a sua realização é necessária à apuração de infração penal, com indicação dos meios a serem empregados.

§ 1º Excepcionalmente, o juiz poderá admitir que o pedido seja formulado verbalmente, desde que estejam presentes os pressupostos que autorizem a interceptação, caso em que a concessão será condicionada à sua redução a termo.

§ 2º O juiz, no prazo máximo de vinte e quatro horas, decidirá sobre o pedido.

Art. 5º A decisão será fundamentada, sob pena de nulidade, indicando também a forma de execução da diligência, que não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova.

Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.

§ 1º No caso de a diligência possibilitar a gravação da comunicação interceptada, será determinada a sua transcrição.

§ 2º Cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao juiz, acompanhado de auto circunstanciado, que deverá conter o resumo das operações realizadas.

§ 3º Recebidos esses elementos, o juiz determinará a providência do art. 8º, ciente o Ministério Público.

Art. 7º Para os procedimentos de interceptação de que trata esta Lei, a autoridade policial poderá requisitar serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público.

Art. 8º A interceptação de comunicação telefônica, de qualquer natureza, ocorrerá em autos apartados, apensados aos autos do inquérito policial ou do processo criminal, preservando-se o sigilo das diligências, gravações e transcrições respectivas.

Parágrafo único. A apensação somente poderá ser realizada imediatamente antes do relatório da autoridade, quando se tratar de inquérito policial (Código de Processo Penal, art.10, § 1º) ou na conclusão do processo ao juiz para o despacho decorrente do disposto nos arts. 407, 502 ou 538 do Código de Processo Penal.

Art. 9º A gravação que não interessar à prova será inutilizada por decisão judicial, durante o inquérito, a instrução processual ou após esta, em virtude de requerimento do Ministério Público ou da parte interessada.

Parágrafo único. O incidente de inutilização será assistido pelo Ministério Público, sendo facultada a presença do acusado ou de seu representante legal.

Art. 10. Constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei.

Pena: reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de julho de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

A regulamentação levada a efeito pela referida lei, contudo, gera uma série de discussões, visto que, para muitos estudiosos, ela extrapola os limites impostos ao legislador infraconstitucional, na medida em que as comunicações telemáticas se dão por meio de transferência de dados, cuja inviolabilidade é absoluta, já que o Texto Constitucional excepciona apenas a questão das comunicações telefônicas, conforme já foi dito. Ou seja, a Lei n.º 9.296/96 deveria ter regulamentado apenas a hipótese de comunicação entre pessoas por meio da telefonia. Nada mais do que isso.

Ademais, alegam que os sistemas de informática e telemática foram considerados como espécies de telefonia, quando, na verdade, nem toda telemática é telefonia e, portanto, nem toda telemática pode ser interceptada. Finalmente, dizem que a partir da edição dessa lei, muitos abusos estão sendo perpetrados, em detrimento dos direitos e garantias individuais constitucionalmente previstos.

Em que pese essas opiniões, com as quais compactuamos, o fato é que a Lei n.º 9.296/96 está em vigor e seu art. 10 tipifica como crime, com pena de reclusão de dois a quatro anos, a interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou a quebra de sigredo de Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei.

O sigilo de que trata o inciso XII, do art. 5º, da Constituição Federal¹¹³, está relacionado ao princípio da proteção à honra, à intimidade, à vida privada e à imagem,

¹¹³ Art. 5º, XII, da Constituição Federal de 1988: “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”.

previsto no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal¹¹⁴, que reforça sua inviolabilidade, ao prever o direito de indenização por dano material ou moral.

De acordo com os termos constitucionais, o *sujeito* protegido é qualquer pessoa física ou jurídica, brasileira ou estrangeira residente no País¹¹⁵. O *conteúdo* é a faculdade de constranger, dispor, gozar, usufruir ou, no caso do presente estudo, resistir a uma pretensão. Já o *objeto* do direito é, justamente, o bem jurídico protegido - o direito à privacidade e à intimidade.

A proteção constitucional dada ao sigilo, contudo, não o torna um direito absoluto. Pelo contrário, o sigilo pode ser quebrado, uma vez preenchidos os requisitos que serão tratados com profundidade mais adiante, pois, nesse momento, é imperioso voltar ao inciso XII, art. 5º, da Constituição Federal, e tratar da diferença entre comunicações telefônicas e dados/registros telefônicos.

JOSÉ CLÁUDIO FRANCO DE ALENCAR¹¹⁶ ensina que:

“(...) as comunicações telefônicas, propriamente ditas, não se confundem com seus registros, sendo, usualmente guardados nas companhias de telefonia, os dados relativos às datas, horários e duração das chamadas, os números discados e os números de origem das ligações recebidas, bem como o valor das tarifas cobradas. Assim, enquanto a noção de ‘comunicação telefônica’ refere-se ao elemento intrínseco do que é transmitido, exprimindo, ainda, a idéia de tempo presente ou atual de sua execução (imediatismo entre a transmissão e sua obtenção por terceiros), os ‘registros’ dizem respeito às ligações pretéritas, com dados extrínsecos ao que foi efetivamente veiculado”¹¹⁷.

¹¹⁴ Art. 5º, X, da Constituição Federal de 1988: “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

¹¹⁵ Marco Aurélio Greco, de forma contrária, entende que a proteção à intimidade e à vida privada não se aplicam as pessoas jurídicas (Sigilo do Fisco e perante o Fisco, in: Reinaldo PIZOLIO, Jayr Viégas GALVADÃO JR. (Coords.), **Sigilo Fiscal e Bancário**, São Paulo, Quartier Latin, 2005, pp. 75-90.

¹¹⁶ José Cláudio Franco de ALENCAR, **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**, Rio de Janeiro, Renovar, 2005, p. 108.

¹¹⁷ No mesmo sentido, assim leciona Paulo Ricardo SCHEIR: “no que pertine com o sigilo das comunicações telefônicas, a doutrina tem feito distinção entre comunicação telefônica propriamente

Nessa linha, considerando que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem quebrar o sigilo dos dados telefônicos, mas não da comunicação telefônica, decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, relatado pelo Ministro CELSO DE MELLO:

“(...) o sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar”¹¹⁸.

Além da diferença entre comunicação telefônica e seus registros, também é mister abordar a expressão “dados”, dizendo o que ela abrange.

OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, analisando a extensão desse termo, esclarece que:

“(...) de pronto surge a idéia de *dados pessoais*, uma ficha curricular da pessoa. A moderna vida eletrônica demonstra, no entanto, que o computador pessoal e as diversas comunicações telemáticas que recebe e armazena apresentam uma messe enorme de informações. São dados armazenados, dizendo respeito a assuntos particulares, financeiros, contábeis, bancários, fiscais, entre muitos outros. Partindo-se desta constatação se, hoje em dia, as *contas bancárias* são transmitidas por correio eletrônico e entram no arquivo do computador, possível entender-se que a Constituição, ao garantir o *sigilo de dados*, teria, também, protegido o *sigilo bancário*, que, para muitos, não estaria incluído no *texto constitucional*, mas apenas na lei ordinária. Se ocorrer a quebra de sigilo, na parte correspondente às *contas bancárias* da pessoa, não se pode negar tenha havido desrespeito ao segredo de dados da pessoa titular das referidas contas e, por conseqüência, a Constituição, em uma interpretação sistemática e construtiva, inclui o *sigilo bancário* em seu texto. De outra parte, as contas bancárias integradas à rede eletrônica e telemática dos *bancos* são *dados* próprios e incorporados às suas funções institucionais e de mercado. São *dados bancários* protegidos pelo sigilo imposto, em termos amplos, no texto da Constituição”¹¹⁹.

dita (ou seja, sigilo do conteúdo das conversas) e registro (geralmente escrito) pertinentes às comunicações telefônicas (dados normalmente armazenados pela companhia telefônica)” (op. cit., pp. 117-118).

¹¹⁸ Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, DJ 12-05-2000.

¹¹⁹ Ovídio Rocha Barros SANDOVAL. op. cit., pp. 114-115.

Como se vê, ao se referir a dados, o legislador constituinte quis abranger uma série de hipóteses, quais sejam, dados fiscais, dados bancários, dados financeiros¹²⁰, dados decorrentes das comunicações via *internet* e, como foi visto, dados/registros telefônicos.

Ainda sobre a extensão do termo dados e sobre o tratamento dispensado à comunicação via *internet*, é importante citar a lição de LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, para quem:

“(...) os dados fiscais são aqueles obtidos pela Receita Federal e seus congêneres nos demais entes da federação, no exercício de sua atividade de arrecadação de tributos, mas também com a evolução patrimonial que lhe serve de paradigma. Dados financeiros são, entre outros, aqueles relacionados à movimentação de recursos, em moeda, títulos, investimentos, poupanças, contas-correntes e valores mobiliários. Dentre eles se incluem, em relação de gênero a espécie, dados bancários, ou seja, recursos financeiros confiados, administrados ou postos à disposição por instituições financeiras de tipo bancário¹²¹. É o caso dos dados relacionados a contas-correntes, contas-poupança, operações de crédito, etc. No sentido de interesse para o presente estudo, a locução ‘dados financeiros’ compreende também aquelas informações ao alcance de instituições de controle de mercado financeiro, como é o caso do Banco Central do Brasil, das Bolsas de Valores e da Comissão de Valores Mobiliários. (...) É interessante observar que as comunicações via ‘Internet’, a rede mundial de computadores, se inserem na rubrica ‘comunicação de dados’. Já não é atualmente possível referir que se tratem, apenas, de comunicações telefônicas. Hoje é possível obter acesso à ‘Internet’ não só por linhas telefônicas, mas também por linhas de TV a cabo, por rádio, etc. A interceptação das transmissões da Internet é possível com as mesmas exigências feitas à interceptação telefônica, conforme disposto no art. 1º da Lei n.º 9.296/96”¹²².

Por fim, quanto à quebra de sigilo de livros comerciais, prevalece o entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem requisitá-la.

Segundo MANOEL MESSIAS PEIXINHO e RICARDO GUANABARA:

“(...) deve-se dizer que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem requisitar os livros comerciais e escrituração mercantil em razão de tudo que foi dito sobre a

¹²⁰ A Lei Complementar nº 105/2001, que revogou expressamente o art. 38, da Lei Federal nº 4.595/1964, disciplina o sigilo dos dados bancários e financeiros.

¹²¹ A Lei Federal nº 9.613/1998, visando inibir a famigerada “lavagem de dinheiro” (se assim é permitido dizer), aumentou o rol das empresas e instituições obrigadas a manter registro de movimentação de recursos, incluindo consórcios, distribuidoras de títulos, casas de câmbio, seguradoras e administradoras de cartões de crédito e deu ao COAF, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, acesso aos dados destas instituições.

¹²² Luiz Carlos dos Santos GONÇALVES, **op. cit.**, pp. 101-102 e 108.

ilegitimidade de a Comissão Parlamentar de Inquérito devassar documentos particulares e por absoluta autorização legal, porque, neste último caso, como ensina Nelson Hungria, no *caso dos livros comerciais, cuja inacessibilidade é a regra, só mediante prévia lei criando uma nova exceção ao art. 17 do Código Comercial, poderia devassá-los a Comissão Parlamentar de Inquérito, que não é um poder legibus solutus*¹²³.

3.2 Reserva do Poder Jurisdicional

Como já dito, o legislador constituinte inovou sobremaneira o ordenamento jurídico ao atribuir às Comissões Parlamentares de Inquérito, por meio do art. 58, § 3º, os mesmos poderes atribuídos aos juízes no procedimento investigatório¹²⁴.

Tais poderes, no entanto, não são ilimitados, na medida em que não é lícito às comissões parlamentares praticar atos reservados à deliberação judicial, ou seja, praticar atos cobertos pela reserva de jurisdição ou provimentos cautelares cuja finalidade seja assegurar o provimento jurisdicional final.

Para o Ministro CELSO DE MELLO:

“O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’¹²⁵”.

Falar, portanto, em reserva absoluta de jurisdição, é dizer que compete ao Poder Judiciário não só a última palavra sobre um determinado litígio, mas também a *única* para definir o direito aplicável ao caso concreto.

¹²³ Manoel Messias PEIXINHO, Ricardo GUANABARA, **Comissões Parlamentares de Inquérito**, 2ª ed. rev., ampl. e atual, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 206.

¹²⁴ No âmbito da investigação aplica-se, no que couber, as disposições do Código de Processo Penal.

¹²⁵ Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, **DJ** 12-05-2000.

Há que se destacar, contudo, que um dos temas mais polêmicos da arquitetura constitucional é, certamente, aquele referente às competências constitucionais entre os Poderes.

E, no campo das Comissões Parlamentares de Inquérito, a questão é ainda mais tormentosa.

Isso porque, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes investigatórios próprios de autoridade judicial, referidos poderes não vêm sendo considerados similares, em todos os aspectos, aos do Poder Judiciário, nem pela maioria da doutrina¹²⁶ nem pela jurisprudência¹²⁷.

¹²⁶ A esse respeito, confira-se o magistério de Margaret de Oliveira Valle Santos falando, na hipótese, da cláusula de reserva de jurisdição: “Há providências, entretanto, que não podem ser determinadas diretamente pelas autoridades legislativas que integram as CPIs. São matérias incluídas na cláusula constitucional de reserva de jurisdição – que incide sobre determinadas providências restritivas derivadas do poder de cautela judicial – como a busca domiciliar, a interceptação de comunicação telefônica, a indisponibilidade de bens e a decretação de prisão preventiva. Implica reconhecer que, nesses temas, o Poder Judiciário é o único competente a se manifestar, estando excluída a competência de qualquer outro órgão ou autoridade estatal” (**Comissões Parlamentares de Inquérito e violação ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, pp. 194-195). E arremata a citada autora: “o fundamental é ter presente que as CPIs jamais poderão ultrapassar os limites da reserva jurisdicional constitucional, praticando atos que a Constituição reservou com exclusividade aos juízes. É-lhes vetado, em nome da tutela da privacidade ao que é sigiloso, pois quem determina a quebra de qualquer sigilo passa a ser dele detentor. Não devem, a toda evidência, serem confundidos os “poderes de investigação do juiz” do “poder geral de cautela judicial”, que implica, na maioria das vezes, restrições a direitos e garantias fundamentais. Estando os parlamentares adstritos, como todos os demais, aos limites da Lei, não podem, no bojo de inquéritos legislativos, decretar prisão, determinar interceptação ou escuta telefônica, buscas domiciliares, apreensão, seqüestros e indisponibilidade de bens, nem mesmo proibir que um indiciado se afaste do país.” (**Idem, ibidem**, pp. 199-200). No mesmo sentido, confira-se Cássio Juvenal FARIA, **op. cit.**, pp. 21-22.

¹²⁷ **Supremo Tribunal Federal**

“(…) LIMITAÇÕES AOS PODERES INVESTIGATÓRIOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. - A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem

formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Ministro PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Ministro CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Ministro. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Ministro PAULO BROSSARD) (...) **POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado" (Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, **DJ** 12.05.2000).

Supremo Tribunal Federal

"Comissão Parlamentar de Inquérito. Não se inscreve, em seu poder de investigar" (Constituição, art. 58, § 3o), a decretação da indisponibilidade de bens (Mandado de Segurança n.º 23.471/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti, j. 10-11-1999, **DJ** 10-08-2000).

Supremo Tribunal Federal

"(...) 7. Entendimento do STF segundo o qual as CPI'S não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial. Precedentes. 8. Mandado de segurança deferido, de acordo com a jurisprudência do STF, para anular o ato da CPI, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante, explicitando-se, porém, que os bens do requerente continuarão sujeitos à indisponibilidade antes decretada pelo Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, em ação civil pública, sobre a matéria" (Mandado de Segurança n.º 23.455/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Néri da Silveira, j. 24-11-1999, **DJ** 07-12-2000).

Supremo Tribunal Federal

"(...) A exigência de mandado judicial, para efeito de execução da medida extraordinária de busca e apreensão em escritório de Advocacia, vincula-se ao princípio constitucional da reserva de jurisdição. Como se sabe, a proteção constitucional ao domicílio emerge, com inquestionável nitidez, da regra inscrita no art. 5º, XI da Carta Política, que proclama, em norma revestida do mais elevado grau de positividade jurídica, que "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial".(grifei) A Carta Federal, pois, em cláusula que tornou juridicamente mais intenso o coeficiente de tutela dessa particular esfera de liberdade individual, assegurou, em benefício de todos, a prerrogativa da inviolabilidade domiciliar. Sendo assim, ninguém, especialmente a autoridade pública, pode penetrar em casa alheia, exceto (a) nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional ou (b) com o consentimento de seu morador, que se qualifica, para efeito de ingresso de terceiros no recinto doméstico, como o único titular do respectivo direito de inclusão e de exclusão. Impõe-se destacar, por necessário, que o conceito de "casa", para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, reveste-se de caráter amplo, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, (a) qualquer compartimento habitado, (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade. Esse amplo sentido conceitual da noção jurídica de "casa" revela-se plenamente consentâneo com a exigência constitucional de proteção à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional (RT 214/409 - RT 277/576 - RT 467/385 - RT 635/341). É por essa razão que a doutrina - e também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 162/4, item n. 1.1, Rel. Ministro ILMAR GALVÃO) - ao destacar o caráter abrangente desse conceito jurídico, adverte que o princípio

da inviolabilidade domiciliar estende-se ao espaço privado em que alguém exerce, com exclusão de terceiros, qualquer atividade de índole profissional (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969", tomo V/187, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. I/261, item n. 150, 1989, Forense Universitária; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1/82, 1989, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 1/36-37, 1990, Saraiva; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. III/91, 1948, Freitas Bastos; DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI, "Inviolabilidade do Domicílio na Constituição", págs. 70-78, 1993, Malheiros, v.g.). É o que ocorre, por exemplo, como precedentemente já enfatizado, com os Advogados - condição profissional ostentada pelo ora impetrante -, a quem assiste a prerrogativa de "ter respeitada, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado..." (Lei nº 8.906/94, art. 7º, II). Sendo assim, nem a Polícia Judiciária, nem o Ministério Público, nem a administração tributária e nem a Comissão Parlamentar de Inquérito ou seus representantes, agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, e sem ordem judicial, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. Esse comportamento estatal representará inaceitável afronta a um direito essencial assegurado a qualquer pessoa, no âmbito de seu espaço privado, pela Constituição da República. Conclui-se, desse modo, que, tratando-se de escritório de Advocacia, impõe-se, para efeito de execução de medidas de busca e apreensão, que sejam estas previamente autorizadas por decisão judicial, em face do que dispõe a Lei nº 8.906/94 (art. 7º, II), c/c a Constituição da República (art. 5º, XI (...)) (Mandado de Segurança n.º 23.595/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 17-12-1999, **DJ** 01-02-2000, decisão monocrática).

Supremo Tribunal Federal

“(...) PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E QUEBRA DE SIGILO POR DETERMINAÇÃO DA CPI. - 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” (Mandado de Segurança n.º 23.652/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 22-11-2000, **DJ** 16-02-2001).

Supremo Tribunal Federal

“1. 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 elas conferidos no art. 58, § 3º - mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la. 2. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, susceptível de ser objeto de decreto de CPI - porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdição que resguarda outras garantias constitucionais -, há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciárias da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República. 3. Sustados, pela concessão liminar, os efeitos da decisão questionada da CPI, a dissolução desta prejudica o pedido de mandado de segurança” (Mandado de Segurança n.º 23.466/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 04-05-2000, **DJ** 06-04-2001).

Supremo Tribunal Federal

“(...) OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao

O problema reside, portanto, em identificar quais são os poderes investigatórios próprios de autoridade judicial das Comissões Parlamentares de Inquérito.

A doutrina majoritária e o Supremo Tribunal Federal adotam posição no sentido de que os atos reservados à deliberação judicial são aqueles atos que, para a sua realização, o Texto Constitucional exige, expressamente, autorização judicial, como, por exemplo, a violação de sigilo de correspondência que depende de determinação judicial,

delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. - O caráter privilegiado das relações Advogado-cliente: a questão do sigilo profissional do Advogado, enquanto depositário de informações confidenciais resultantes de suas relações com o cliente. MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM CONSTANTE DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça - demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos - considerada a remissão a eles feita - passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos” (Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, DJ 12-05-2000).

conforme disposição do art. 5º, XII, da Constituição Federal¹²⁸. Estariam, pois, as Comissões Parlamentares de Inquérito impedidas de, por exemplo, **a)** decretar prisão, salvo em flagrante delito, uma vez que o art 5º, X, da CF¹²⁹, exige ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente; **b)** realizar diligência de busca domiciliar, uma vez que a sua realização somente é possível por determinação judicial (art. 5º, XI, da CF¹³⁰); **c)** quebrar o sigilo das comunicações telefônicas ou violar sigilo de correspondência, que também dependem de autorização judicial (art. 5º, XII, da CF); e **d)** determinar medidas cautelares, como, por exemplo, indisponibilidade de bens, arrestos, seqüestros, hipotecas judiciais, proibição de ausentar-se da comarca ou do país¹³¹.

¹²⁸ Art. 5º, XII, da Constituição Federal de 1988: “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”.

¹²⁹ Art. 5º, XII, da Constituição Federal de 1988: “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

¹³⁰ Art. 5º, XII, da Constituição Federal de 1988: “A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

¹³¹ Deve-se ressaltar, ainda, que alguns doutrinadores, dentre eles, Miguel Reale e Ives Gandra da Silva Martins, entendem que, com exceção das Comissões Parlamentares de Inquérito, órgãos como a Receita Federal não podem, em nenhuma hipótese, determinar a quebra dos sigilos bancários dos particulares, sem expressa autorização do Poder Judiciário. Nesse sentido é o parecer dos estudiosos acima mencionados sobre a constitucionalidade do Decreto n.º 4.545/02. “Exceção às CPIs, para as quais são inerentes poderes próprios de investigação judicial por outorga constitucional, não podem outros órgãos, poderes ou entidades não autorizadas pela Lei Maior quebrar o sigilo bancário e, pois, afastar o direito à privacidade independentemente de autorização judicial, a pretexto de fazer prevalecer o interesse público, máxime quando não têm o dever de imparcialidade por serem PARTE na relação mantida com o particular.” (Parecer confeccionado por Miguel Reale e por Ives Gandra Martins em consulta formulada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo, intitulado Inconstitucionalidade do decreto n. 4489 de 28/11/2002 por macular o processo legislativo plasmado na lei suprema e infringir direitos fundamentais do cidadão - opinião legal, in: **Revista Consultor Jurídico**, 11 dez. 2002. Disponível em: < <http://conjur.estadao.com.br/static/text/8265,1>>. Acesso em: 27 ago. 2007, 13:40h.).

No mesmo diapasão, Américo Masset LACOMBE preleciona que: “Por conseguinte nenhuma lei complementar poderá limitar o alcance desta garantia constitucional para permitir a quebra por determinação do Ministério Público ou autoridade administrativa. A quebra de sigilo bancário só poderá ser feita por autorização judicial, em razão da supremacia do interesse público. É, portanto, cláusula pétrea.” (Direitos fundamentais do contribuinte, in: Ives Gandra da Silva MARTINS (Coord.), **Pesquisas tributárias**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000, p. 218). Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal, anteriormente à edição da Lei Complementar n.º 105/01, já havia julgado constitucional disposição legal que autorizava CPI, Ministério Público, bem como o Fisco a

Em decorrência dessa posição do Supremo Tribunal Federal de barrar alguns dos poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito, em 13 de outubro de 1999, foi apresentada a PEC n.º 135/1999 visando alterar a redação do art. 58, §3º, de forma a incluir a expressão “todos os”, ficando referido artigo constitucional com a seguinte redação final – “§ 3º As Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão todos os 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 ou, observados os critérios previstos no § 2º, do art. 61¹³², de eleitores, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”¹³³.

determinar a quebra de sigilos bancários, sem a participação do Poder Judiciário (Mandado de Segurança n.º 21.429-4/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Francisco Rezek, **DJ** 16-10-1995). No mesmo sentido, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Apelação em Mandado de Segurança n.º 236.767, Sexta Turma, rel. Des. Consuelo Yoshida, j. 25-09-2002, **DJU** 25-11-2002.

¹³² Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

¹³³ Nas razões que justificavam a propositura da Emenda consta: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, plasmadas no texto da Carta Fundamental, representam hodiernamente um dos mais hábeis e eficazes instrumentos de defesa da sociedade brasileira. Com efeito, as recentes investigações realizadas no âmbito desses colegiados, sempre pautadas pela observância irrestrita da ordem legal vigente, contribuíram decisivamente para o fortalecimento de nossa democracia e para a conscientização popular em busca da cidadania plena. Assim, as prerrogativas e poderes dessas comissões, definidas de forma esmerada pelo legislador constituinte, não podem e não devem ser restringidas, mormente se levado em consideração que na própria Carta Fundamental inexistem qualquer limitação. Nesse prisma, as recentes decisões prolatadas pelo Poder Judiciário, estabelecendo freios e quiçá inviabilizando o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, ofendem as prerrogativas do Congresso Nacional e restringem os mecanismos de defesa de que dispõe toda a sociedade” (Sérgio Sérulo da CUNHA, Comissão Parlamentar de Inquérito: poder de investigação – Natureza, Conteúdo, Limites, in: Marcelo FIGUEIREDO, Valmir PONTES FILHO (Orgs.), **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**, São Paulo, Malheiros, 2006, pp. 776-777).

Referida proposta pretendia também conferir legitimidade popular para requerer a abertura das Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme critérios do art. 61, §2º, da Carta Magna.

Era uma clara tentativa de resposta à posição do Supremo Tribunal Federal que, repita-se, vinha obstando alguns poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Dita proposta de emenda, no entanto, foi arquivada em 31 de janeiro de 2003, em decorrência do término da legislatura¹³⁴.

Parece-nos, porém, que referida proposta de emenda à Constituição Federal era inócua¹³⁵.

¹³⁴ Cabe esclarecer, contudo, que PEC, Proposta de Emenda Constitucional, foi relatada, de forma lacônica, constitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, nos seguintes termos: “II – VOTO DO RELATOR - Cabe a esta Comissão, nos termos do artigo 202 do Regimento Interno, apreciar as proposições quanto à observância dos requisitos à sua admissibilidade, consoante o estatuído pelo art. 139, II, c, do mesmo regulamento. Examinando-as verifico que tanto a Proposta de Emenda à Constituição nº 135/99 quanto a PEC de nº 157/99 observam os ditames constitucionais, jurídicos e regimentais para seu regular processamento. Com efeito, as proposições referenciadas, a par de serem subscritas por número suficiente de parlamentares, obedecem ao artigo 60 da Constituição Federal, não pretendendo abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. Outrossim, merece registro que não se encontram em vigor as limitações circunstanciais do parágrafo primeiro do artigo 60 da C.F. à proposta de emenda constitucional. Quanto à técnica legislativa e redacional, entretanto, ambas as proposições não estão adequadas ao prescrito pela Lei Complementar nº 95, de 26.02.98, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Visando, pois, a suprir tais eivas e, ainda, a integrar as propostas, é que deliberei elaborar Substitutivo. Face ao exposto, voto pela admissibilidade ao trâmite regular da Proposta de Emenda à Constituição nº 135/99 e da Proposta à Emenda Constitucional nº 157/99, na forma do Substitutivo, em anexo. Deputado Fernando Coruja”. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 15 ago. 2007, 17:10h.

¹³⁵ Na presente dissertação, não iremos enfrentar a questão se seria ou não adequado conferir legitimidade popular para requerer a abertura das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou mesmo, se tal proposta seria constitucional, em razão das competências entre os poderes estabelecidos no Texto Maior.

Acreditamos que os poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito, já nessa leitura constitucional, são absolutamente equivalentes aos do Poder Judiciário no campo investigatório.

É bem verdade, entretanto, que não é possível retirar da jurisprudência dominante nem da própria Constituição Federal um único critério jurídico que permita diferenciar os poderes investigatórios dos magistrados das Comissões Parlamentares de Inquérito, como vem ocorrendo.

MARCO AURÉLIO GRECO esforça-se a propor uma sistematização que nos parece similar à posição dominante do Supremo Tribunal Federal. De acordo com seu entendimento, a “reserva de jurisdição” deve ser observada em duas hipóteses. A primeira, quando a própria Constituição Federal expressamente assim o determinar e, a segunda, em razão da natureza do direito fundamental a ser protegido pelo ordenamento jurídico¹³⁶.

Apesar de ser uma proposta sedutora, trata-se de uma proposta metodológica fundada no “valor” de cada direito, pelo que eventual conflito entre normas constitucionais seria, dessa forma, resolvido pelo sopesamento dos valores jurídicos envolvidos no caso em concreto.

A questão do sopesamento de valores fundamentais – muito defendida pela doutrina alemã como método de solução de conflitos entre normas constitucionais -, entretanto, não pode ser aplicada, de forma indistinta, pelos operadores do direito, já que, em muitas hipóteses, o próprio ordenamento jurídico já aponta, de antemão, uma direção para a resolução desses conflitos fundamentais.

¹³⁶ Marco Aurélio GRECO, *op. et. loc. cit.*, p. 84.

A título de exemplificação, temos que os sigilos somente podem ser relativizados em investigação criminal ou instrução penal (art. 5º, XII, da CF¹³⁷), e nas hipóteses de Estado de Defesa (art. 136, §1º, I, *b* e *c*, da CF¹³⁸) e de Sítio (art. 139, III, da CF¹³⁹). E ainda, a publicidade das informações de interesse particular ou de interesse coletivo apenas poderá sofrer limitação em decorrência do sigilo necessário à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF¹⁴⁰).

É de todo oportuno frisar, contudo, que a indicação genérica para a solução de uma possível tensão dialética, não dispensa, de forma nenhuma, a análise do caso concreto nem a observância dos requisitos específicos que serão tratados em capítulos próprios.

¹³⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XII - 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;

¹³⁸ Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

(...)

b) sigilo de correspondência;

c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

¹³⁹ Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

(...)

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei.

¹⁴⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Nessa linha de raciocínio, foram outorgados constitucionalmente às Comissões Parlamentares de Inquérito “poderes investigatórios próprios de autoridade judicial”. Houve, portanto, uma escolha constitucional de atribuição de poderes.

Historicamente, tal fato se justifica, em razão do quadro jurídico-político vigente à época da Constituição Federal anterior, visto que, até então, prevalecia o entendimento do Supremo Tribunal Federal esposado no *Habeas Corpus* n.º 32.678/DF de que os cidadãos não estavam obrigados a comparecer e testemunhar nas Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁴¹.

Não estavam, portanto, as Comissões Parlamentares de Inquérito dotadas de poder coercitivo investigatório, caindo, inevitavelmente, num vazio por falta de instrumentos legais na condução dos trabalhos.

Tal situação jurídica foi revertida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, repita-se, outorgou expressamente às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios de autoridade judicial.

Mesmo diante desse novo cenário jurídico, doutrinadores, como LUIS ROBERTO BARROSO¹⁴², por exemplo, sustentam que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem, em nenhuma hipótese, alcançar a esfera de direitos e garantias individuais.

Segundo essa interpretação, a intenção do constituinte de 1988 não foi a de outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito o poder de auto-executoriedade das medidas investigativas. A norma teria apenas caráter material e não processual, sendo

¹⁴¹ Recurso em *Habeas Corpus* n.º 32.678/DF, Primeira Turma, rel. Min. Mário Guimarães, j. 05-08-1953, **DJ** 17-09-1953.

¹⁴² Luis Roberto BARROSO, Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal...**cit.**, p. 115.

necessário às Comissões Parlamentares de Inquérito, sempre que desejarem postular atos investigatórios, valer-se do Poder Judiciário.

De modo contrário, outros países, como a Alemanha, preferiram excluir da apreciação do Poder Judiciário a quebra de sigilo, em razão de imperativo de segurança nacional. KONRAD HESSE, crítico feroz desse sistema, leciona que “na exclusão da via judicial a lei abandona, finalmente, um princípio estatal-jurídico fundamental”¹⁴³.

No Brasil, por seu turno, as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm poderes investigativos típicos de autoridade judicial, razão pela qual seus integrantes estão sujeitos *aos mesmos* direitos e obrigações dos magistrados.

A Constituição Federal, assim como as leis, não contém palavras inúteis, devendo seu intérprete dar máxima efetividade às prescrições normativas. “Interpretem-se as

¹⁴³ O Tribunal Constitucional Alemão foi muito criticado ao reputar constitucional a medida que autorizava as autoridades competentes a quebrar a determinar a quebra dos sigilos de correspondência, dados e telefônicos, com a finalidade de proteger o Estado e a Constituição, bem como as tropas de segurança (sentença da escuta, BVerffGE 3º, 1 (17 ff.)). A medida investigatória determinava que os investigados seriam informados da medida restritiva, somente após a sua suspensão. Esse controle é exercido por um grêmio composto por cinco deputados do Parlamento Federal. A via judicial é inadmissível nessa hipótese. Nesse sentido, confira-se Konrad HESSE (**Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**, Trad. de Luís Afonso Heck, Porto Alegre, Fabris, 1988, p. 297).

Na França, após condenação pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (24 de abril de 1990, Kruxlin x França, no mesmo dia, Huvig x França, RUDH, 1990, p.164), foi editada a Lei de 10 de julho de 1991, que regulamenta a escuta telefônica administrativa e judicial, proibindo as escutas privadas. A investigação administrativa é de competência do Primeiro Ministro, mediante proposta do Ministro da pasta competente, autorizar tal medida restritiva de direito, em matérias específicas determinadas na lei, como, por exemplo, segurança nacional e terrorismo. Segundo referida norma, a escuta investigatória é limitada por prazo certo, podendo ser suspensa, a qualquer momento, pelo Primeiro Ministro. Existe uma comissão independente para controlar a regularidade dessa operação administrativa-investigatória. Sobre este assunto, confira-se: Jean RIVERO, Hugues MOUTOUH, **Liberdades Públicas**, Trad. por Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão, São Paulo, Martins Fontes, 2006, pp. 459-460.

disposições de modo que não pareça haver palavras supérfluas e sem força operativa”, conforme ensina CARLOS MAXIMILIANO¹⁴⁴.

Nesse sentido, PINTO FERREIRA entende que:

“(...)os meios e instrumentos normais utilizados no juízo civil, administrativo, e penal também existem nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Elas podem ordenar inspeções, buscas domiciliares, sequestros, promover a exibição de documentos, convocar testemunhas, dispor da polícia, embora sem nenhuma competência de julgamento”¹⁴⁵.

No mesmo sentido, é a posição de SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA, para quem:

“(...) como os incisos XI e XII do art. 5º, da Constituição, aludem a uma ordem ou determinação judicial, à primeira vista, parece inatacável o entendimento de ser vedado às Comissões Parlamentares de Inquérito efetuar busca e apreensão domiciliar, ou quebrar o sigilo telefônico de pessoas investigadas, sem prévia autorização judiciária.

Essa, contudo, é uma interpretação literal, assistemática e irrazoável que rouba eficácia ao disposto no § 3º, do art. 58 do mesmo diploma. Inexiste meio de investigação, ao alcance da autoridade judiciária, do qual a comissão parlamentar de inquérito não disponha. O abuso, é sabido, não tolhe o uso”¹⁴⁶.

Contudo, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal acima mencionada e, que acabou por relativizar os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, merece maior reflexão e debate.

Como já dissemos, a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal à “reserva de jurisdição” pode ser considerada subjetiva ou mesmo dogmática.

O conceito do direito à intimidade e à vida privada, que está diretamente ligado ao sigilo, vem se modificando profundamente nos últimos séculos, em razão da evolução

¹⁴⁴ Carlos MAXIMILIANO, **Hermenêutica e aplicação do Direito**, 7ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1961, p. 312.

¹⁴⁵ Pinto FERREIRA, **Comentários a Constituição Federal**, v. III, São Paulo, Saraiva, 1992, p. 137.

¹⁴⁶ **op. et. loc. cit.**, p. 796.

tecnológica e da transformação das relações humanas. Mas não só isso, as instituições financeiras e de crédito, detentoras de informações personalíssimas, se tornaram essenciais nas relações negociais da sociedade moderna¹⁴⁷.

Nesse contexto fático, coube aos Tribunais Constitucionais de diversos países elaborar uma *jurisprudência criativa*, de modo a compatibilizar o que chamamos de “resíduo mínimo de liberdade individual” com a segurança e a ordem pública. Trata-se, portanto, de um fenômeno mundial.

Dois são os fundamentos que acreditamos terem levado o Supremo Tribunal Federal a restringir os poderes investigativos das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O primeiro é que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem ser consideradas órgãos imparciais, na medida em que, representando a *longa manus* do Poder Legislativo, são organismos políticos impregnados de posições partidárias, o que é legítimo¹⁴⁸.

E, o segundo diz respeito à importância atribuída a certos direitos fundamentais envolvidos em conflitos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal preferiu deixar a decisão sobre a relativização de tais direitos na mão do Estado-Imparcial, no caso, do próprio Poder Judiciário.

¹⁴⁷ Nesse sentido, confira-se André Ramos TAVARES, O Sigilo Bancário e o Interesse Público, in: Daniel SARMENTO, Flávio GALDINO (Orgs.), **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**, Rio de Janeiro, Renovar, 2006, p. 71.

¹⁴⁸ “Constituem, assim, as Comissões Parlamentares de Inquérito instrumento de controle político do Executivo (...) Qualquer que seja o resultado das investigações, jamais poderão ‘anular’ ou revogar ato do Poder Executivo; jamais poderão obrigá-lo a redirecionar a sua ação política (...) Os atos de controle que produzem serão sempre atos essencialmente políticos, com reflexos políticos. (Anna Cândida da Cunha FERRAZ, **Conflito entre Poderes: O Poder Congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994, p. 183).

O Supremo Tribunal Federal já havia sinalizado anteriormente nesse sentido, ao conceder liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.668, suspendendo a eficácia do art. 19, XV, da Lei n.º 9.472/97¹⁴⁹, que autorizava a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL a determinar a busca e apreensão no âmbito de sua competência, sem a efetiva participação do Poder Judiciário¹⁵⁰.

O Ministro MARCO AURÉLIO assim se manifestou:

“Quanto ao inciso XV, exsurge a relevância do pedido formulado. A rigor, o que se tem, na espécie, é o exercício, pela Administração Pública, de maneira direta, a alcançar patrimônio privado, de direito inerente à atividade que exerce. Se de um lado à Agência cabe a fiscalização da prestação dos serviços, de outro não se pode compreender nela, a realização de busca e apreensão de bens de terceiros. A legitimidade diz respeito à provocação mediante o processo próprio, buscando-se alcançar, no âmbito do Judiciário, a ordem para que ocorra o ato de constrição, que é o de apreensão de bens. O dispositivo acaba por criar, no campo da administração, figura que, em face das repercussões pertinentes, há de ser sopesada por órgão independente e, portanto, pelo Estado-juiz. Diante de tais premissas, defiro parcialmente a liminar para suspender, no art. 19 da Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a eficácia do inciso XV¹⁵¹, no que atribuía à ANATEL, isto é, à Agência Nacional de Telecomunicações, a possibilidade de empreender busca a apreensão de bens. Entendo que a norma contraria o inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal¹⁵²,

¹⁴⁹ Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

(...)

XV - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência.

¹⁵⁰ **Supremo Tribunal Federal**

“COMUNICAÇÕES - LEI GERAL Nº 9.472/97 - CONTROLE CONCENTRADO. Admissibilidade parcial da ação direta de inconstitucionalidade e deferimento em parte da liminar ante fundamentos retratados nos votos que compõem o acórdão Publicação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.668/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 20-08-1998, DJ 16-04-2004).

¹⁵¹ Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

(...)

XV - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência;

¹⁵² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

que encerra a garantia de que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”¹⁵³.

Conquanto a ANATEL seja uma Autarquia Federal, pertencente à Administração Pública Indireta, e sem poderes próprios de autoridade judicial, restou clara a preocupação do Supremo Tribunal Federal em manter na mão do Estado-Imparcial os direitos que alcançam a esfera dos direitos individuais.

E mais recentemente, o Supremo Tribunal entendeu também que o Banco Central não pode determinar a quebra do sigilo do particular, sem prévia autorização do Poder Judiciário. Segundo o Ministro MARCO AURÉLIO, “Não se deve confundir o poder de fiscalização atribuído ao BACEN, com o poder de violar o sigilo bancário, que é norma de ordem pública”.

Também no voto condutor acolhido pela maioria dos Ministros, ainda não publicado e sem revisão final do Ministro Relator, restou assentado que: “Surge como regra o sigilo de dados, somente podendo ocorrer o afastamento por ordem judicial e, mesmo assim, visando a investigação criminal com instrução processual penal”¹⁵⁴.

Pode-se, ainda, acrescentar mais um argumento a favor daqueles que defendem a necessidade de se garantir a reserva de jurisdição. Considerando que, nos casos de investigação criminal, o Poder Judiciário decide apenas após provocação de terceiros – seja

¹⁵³ Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.668/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 20-08-1998, DJ 16-04-2004.

¹⁵⁴ **Supremo Tribunal Federal**
“ADMINISTRATIVO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. BANCO CENTRAL DO BRASIL. 1. Os poderes de fiscalização do Banco Central do Brasil, como órgão de fiscalização do sistema bancário, estão limitados às informações acerca de operações, de ativo, de passivo e de quaisquer outros dados que possam auxiliar o BACEN no exercício de suas atribuições, oriundas das instituições financeiras ou das pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as que atuem como instituição financeira. 2. Não se deve confundir o poder de fiscalização atribuído ao BACEN, com o poder de violar o sigilo bancário, que é norma de ordem pública. 3. Agravo Regimental improvido” (Recurso Extraordinário n.º 461.366-2/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 03-08-2008, ainda não foi publicado).

do Ministério Público seja da Polícia –, entender que a Comissão Parlamentar de Inquérito detém os mesmos poderes do Poder Judiciário no campo investigatório, seria possibilitar a concentração do poder de *requerer/requisitar* e o de *decidir/ordenar* num mesmo órgão, o que seria, no mínimo, indesejável diante da importância dos direitos que estariam em julgamento.

Por outro lado e de forma até mesmo paradoxal, o Excelso Supremo Tribunal já admitiu exceções à questão da “reserva de jurisdição”, em razão de um interesse público maior.

Um exemplo disso está no fato de o Supremo Tribunal Federal, em nome da manutenção da segurança e da ordem pública, ter julgado constitucional o art. 41, parágrafo único, da Lei n.º 7.210/84¹⁵⁵, que autoriza a Administração Penitenciária (Poder Executivo), sempre de forma excepcional, a proceder à interceptação das correspondências remetidas pelos sentenciados, “eis que a cláusula tutelar da inviolabilidade do sigilo epistolar não pode constituir instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas”¹⁵⁶.

Assim, a par dessa controvérsia sobre quais sigilos podem ou não ser quebrados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, tem-se que qualquer decisão das CPIs visando à ruptura de tais direitos deverá ser fundamentada e estar em consonância com diversos requisitos.

¹⁵⁵ Art. 41. Constituem direitos do preso:

(...)

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

(...)

X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

(...)

XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento.

¹⁵⁶ *Habeas Corpus* n.º 70.814/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 01-03-1994, **DJ**. 26-06-1994.

É exatamente sobre os requisitos que devem ser observados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito que trataremos no próximo item.

3.3 Requisitos e princípios para a quebra de sigilos

Se a Comissão Parlamentar Inquérito detém poderes próprios de autoridade judicial, por óbvio, ela deve obedecer requisitos específicos, bem como garantir os direitos constitucionais dos investigados, que serão tratados abaixo.

Ora, a Comissão Parlamentar de Inquérito maneja poderes invasivos fundados no Texto Constitucional que, na verdade, são deveres e, portanto, devem, sob pena de nulidade, respeitar as garantias fundamentais do cidadão.

Não se pode imaginar que efetivos poderes possam ser utilizados sem o fim precípuo almejado, sob pena de desvirtuamento da função constitucional outorgada.

3.3.1 Devido processo legal e o princípio do colegiado

Dentre todos os princípios e regras que devem ser observados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito na condução de seus trabalhos, o primeiro que merece destaque é o princípio do devido processo legal.

Referido princípio engloba inúmeros aspectos fundamentais¹⁵⁷, tais

¹⁵⁷ Segundo Nelson Nery Junior, “o princípio fundamental do processo civil, que entendemos como a base sobre a qual todos os outros se sustentam, é o do devido processo legal, expressão oriunda da inglesa *due process of law*. A Constituição Federal brasileira de 1988 fala expressamente que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o *devido processo legal*” (art. 5º., n, LIV

como a garantia ao contraditório e à ampla defesa, a motivação, a proporcionalidade dos atos, dentre outros, que serão destacados em capítulos próprios.

Nesse capítulo, daremos ênfase ao princípio do colegiado, como uma das faces do devido processo legal, ou uma regra de processo das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Conquanto, a grande maioria da doutrina, inclusive aquela à qual nos filiamos, entenda que processo é sinônimo de procedimento, para esse trabalho, entretanto, utilizaremos a expressão “processo”, de modo a reafirmar e deixar expressamente consignada a necessidade de se observar os requisitos formais e constitucionais do processo na condução dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Os deveres de observância ao devido processo legal e à decisão do colegiado que compõe a comissão parlamentar constituem direito material indisponível, pois permitem aos interessados a fiscalização das decisões tomadas.

Nesse sentido, confira-se a lição de CARLOS ARI SUNDFELD sobre a importância do processo administrativo, o que *mutatis mutandis* pode ser aplicado no campo do processo da Comissão Parlamentar de Inquérito:

“Podemos dizer, então, que o processo é a contrapartida que se assegura à liberdade pelo fato de o ato da autoridade ser unilateral, dentro da proposta de resguardar o equilíbrio entre liberdade e autoridade. Sem que o ato estatal deixe de ser ato de autoridade e, portanto, imperativo, se permite o exercício da liberdade. Sob este ângulo, o processo cumpriria um papel eminentemente ligado à tutela dos direitos individuais”¹⁵⁸.

(grifamos) . Em nosso parecer, bastaria a norma constitucional haver adotado do *due process of law* para que daí decorressem todas as conseqüências que garantiriam o direito a um processo e a uma sentença justa. É, por assim dizer, o gênero do qual todos os demais princípios do processo são espécies (**Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**, 6ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004, p. 31).

¹⁵⁸ Carlos Ari SUNDFELD, A importância do procedimento administrativo, in: **RDP** 84:64.

Referida obrigação – de observância ao devido processo legal em todas as suas formas – decorre diretamente do art. 5º, LIV, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Ninguém será privado da liberdade ou dos seus bens sem o devido processo legal”.

Aliás, é oportuno dizer que a concepção do termo “bens” inscrita no art. supra mencionado deve ser interpretada de forma ampla, de maneira a abranger quaisquer tipos de direitos, ou seja, ninguém poderá ter seus direitos em sentido lato suprimidos ou mesmo relativizados, sem a observância de um devido processo legal¹⁵⁹.

A observância dessa regra processual é a justa contrapartida aos poderes investigativos próprios de autoridade judicial das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O processo legal pré-estabelecido permite o equilíbrio nas relações entre as partes – os investigados e o Poder Público, no caso, as Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁶⁰.

A esse respeito, são pertinentes as palavras de CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO, para quem:

¹⁵⁹ Utilizamos a palavra processo ao invés de procedimento, uma vez que desejamos reconhecer a maior amplitude de direitos dos investigados. Nesse sentido, Carlos Roberto de Siqueira CASTRO, para quem: “o que se exige para a satisfação do devido processo legal não é apenas um ‘procedimento’ ou um conjunto seqüencial de atos judiciais conducentes a um veredito final; exige-se, isto sim, um autêntico ‘processo’, com todas as garantias do contraditório e da defesa (...)” (**O Devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição Federal**, Rio de Janeiro, Forense, 1989, p. 40).

¹⁶⁰ Segundo Vera MONTEIRO: “A cláusula do devido processo legal, no seu aspecto procedimental, é um dos temas constitucionais mais enfrentados pelo judiciário americano com o claro objetivo a realização de justiça no caso concreto. De fato, ela é a expressão do princípio da legalidade na medida que impõe que tudo deva seguir o processo previsto em lei. Afirma-se que sem ela não há garantia de justiça no caso concreto (*fairness*). Sem do devido processo legal o ato estatal não é razoável” (Devido processo legal e a Administração Pública no Direito Norte-Americano em Devido Processo Legal na Administração Pública, in: Lúcia Valle FIGUEIREDO (Coord.), **Devido processo legal na Administração Pública**, São Paulo, Max Limonad, 2001, p. 20).

“(…) sabido, contudo, que o poder de polícia não é absoluto, como de resto não pode ser absoluta qualquer expressão da soberania estatal, isto em virtude da submissão do Estado e seus agentes às limitações constitucionais que partilham competências e ressalvam os direitos individuais contra ingerências indevidas das autoridades constituídas, exerceu a cláusula *due process of law* relevante papel no controle da atuação do poder de polícia. Nesse sentido, firmou-se desde cedo o entendimento na jurisprudência norte-americana de que a validade do exercício de *police power* na esfera jurídica individual depende sempre do prévio conhecimento e da audiência do interessado (*notice and hearing*), a fim de que o ato do poder público não seja arbitrário ou carente de justificativa. Como esclarece Ernst Freund em obra clássica, a garantia do *devido processo legal* ‘requires that the individual affected have an opportunity to be heard; this hearing affords him some assurance that the act will not be entirely arbitrary or without cause’¹⁶¹. Ao lado dessa função de limite ‘*procedimental*’ na esfera administrativa, esse instituto teve nos Estados Unidos, em seguida, grande serventia como controlador do próprio conteúdo das decisões adotadas pela Administração Pública. Por força da política judicial de controle intensíssimo sobre todas as formas de atuação da autoridade constituída, capazes de ocasionar restrições à vida, à liberdade e à propriedade, passou a garantia do *due process of law* a operar como filtro de legalidade do poder de polícia do Estado, em particular no campo do poder ‘regulamentar’ de polícia, que tornou-se a grande fonte de produção normativa do Estado contemporâneo”¹⁶².

Assim, podemos dizer que, por meio do devido processo legal, tanto os investigados quanto a sociedade civil poderão acompanhar a formação da vontade dos atos da comissão. Tal prática, repita-se, tem como finalidade não apenas validar e legitimar referidos atos parlamentares investigatórios, mas possibilitar sua efetiva fiscalização.

A própria Constituição Federal, ao prever a existência da Comissão Parlamentar de Inquérito como um órgão do Poder Legislativo composto pela proporcionalidade partidária, estabeleceu, na realidade, um colegiado que é representado unicamente pela decisão de sua maioria.

No caso, os atos emanados da Comissão Parlamentar de Inquérito são caracterizados pela junção de diversas vontades paralelas que produzem um único ato que repercutirá na esfera de direitos dos investigados, como a quebra de sigilo dos investigados.

¹⁶¹ Ernst FREUND, *The Police Power: Public Policy and Constitutional Rights*, Chicago, Callaghan & Company, 1904, p. 15.

¹⁶² Carlos Roberto de Siqueira CASTRO, *op. cit.*, pp. 42-43.

O art. 4º, §2º, da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, trouxe expressamente o princípio do colegiado para a legislação infra-constitucional, nos seguintes termos:

“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, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

(...)

§2º. As solicitações de que trata este art. deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado federal, ou do plenário de suas respectivas Comissões Parlamentares de Inquérito”.

Importa dizer que os atos da Comissão Parlamentar de Inquérito devem sempre obedecer ao devido processo legal, no caso do presente capítulo - o princípio do colegiado das decisões, sob pena de serem fulminados pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, é firme o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

“O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer comissão parlamentar de inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas — adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito — implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parlamentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n.º 4.595/64, art. 38, § 4º)”¹⁶³.

¹⁶³ E ainda: “Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado contra a CPI/Narcotráfico, sob a alegação de que esta, ao quebrar o sigilo bancário do ora impetrante, não submeteu, à apreciação dos parlamentares que a compõem, o pedido que motivou o ato ora impugnado. Com efeito, sustenta-se, nesta sede mandamental, que a CPI/Narcotráfico teria transgredido o princípio da colegialidade, ordenando, de maneira abusiva, sem a prévia e necessária deliberação dos membros que a integram (Lei n.º 4.595/64, art. 38, § 4º), a quebra do sigilo pertinente aos registros bancários do ora impetrante, desrespeitando-se, assim, a garantia constitucional que tutela

a privacidade e a intimidade das pessoas (fls. 7 e 13). Concedi, em favor da parte impetrante, a medida liminar por ela postulada, fazendo-o em decisão assim ementada (fls. 64/66): "COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE. SIGILO BANCÁRIO. POSSIBILIDADE DE SUA QUEBRA. CARÁTER RELATIVO DESSE DIREITO INDIVIDUAL. OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA DO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE, EMBORA NÃO TENHA CARÁTER ABSOLUTO, NÃO PODE SER ARBITRARIAMENTE DESCONSIDERADA PELO PODER PÚBLICO. - O direito à intimidade - que representa importante manifestação dos direitos da personalidade - qualifica-se como expressiva prerrogativa de ordem jurídica que consiste em reconhecer, em favor da pessoa, a existência de um espaço indevassável destinado a protegê-la contra indevidas interferências de terceiros na esfera de sua vida privada. A transposição arbitrária, para o domínio público, de questões meramente pessoais, sem qualquer reflexo no plano dos interesses sociais, tem o significado de grave transgressão ao postulado constitucional que protege o direito à intimidade, pois este, na abrangência de seu alcance, representa o 'direito de excluir, do conhecimento de terceiros, aquilo que diz respeito ao modo de ser da vida privada' (HANNA ARENDT). O DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO - QUE TAMBÉM NÃO TEM CARÁTER ABSOLUTO - CONSTITUI EXPRESSÃO DA GARANTIA DA INTIMIDADE. - O sigilo bancário reflete expressiva projeção da garantia fundamental da intimidade das pessoas, não se expondo, em conseqüência, enquanto valor constitucional que é, a intervenções de terceiros ou a intrusões do Poder Público desvestidas de causa provável ou destituídas de base jurídica idônea. O sigilo bancário não tem caráter absoluto, deixando de prevalecer, por isso mesmo, em casos excepcionais, diante da exigência imposta pelo interesse público. Precedentes. Doutrina. O PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE CONDICIONA A EFICÁCIA DAS DELIBERAÇÕES DE QUALQUER COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, ESPECIALMENTE EM TEMA DE QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO. - O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas - adotadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito - implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei nº 4.595/64, art. 38, § 4º)." (MS 23.669-DF, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, DJU 17/04/2000) A douta Procuradoria-Geral da República opinou pela concessão do mandado de segurança (fls. 93/96). Os presentes autos vieram-me conclusos somente em 28/11/2000 (fls. 98), circunstância essa que impediu o julgamento desta ação mandamental, eis que, logo após, em 05/12/2000, a CPI/Narcotráfico encerrou suas atividades, com a realização da 129ª Reunião, na qual teve aprovado seu Relatório Final. A superveniência desse fato - aprovação do Relatório Final - configura hipótese de prejudicialidade da ação de mandado de segurança, por constituir motivo caracterizador de perda do objeto do processo mandamental. Como se sabe, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que - impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito - vierem estas a ser declaradas extintas, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final (MS 21.872-DF, Rel. Ministro NÉRI DA SILVEIRA - HC 79.244-DF, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.): "MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO EXTINTA PELA CONCLUSÃO DOS SEUS TRABALHOS. PERDA DO OBJETO. Declara-se prejudicado, em face da perda do objeto, o mandado de segurança impetrado contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito que veio a ser extinta pela conclusão dos seus trabalhos. Precedentes. Mandado de segurança julgado prejudicado." (MS 23.465-DF, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA) "MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. EXTINÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende

A esse respeito, também é lapidar a decisão do Ministro CELSO DE MELLO:

“É preciso ter presente que o princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. Em consequência desse postulado, cumpre advertir que a legitimidade do ato de quebra do sigilo bancário, além de supor a plena adequação de tal medida ao que prescreve a Constituição, deriva da necessidade de a providência em causa respeitar, quanto à sua adoção e efetivação, o princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula. Esse entendimento - que põe em evidência o significado político-jurídico do princípio da colegialidade e que lhe acentua o caráter subordinante da eficácia das deliberações parlamentares - reflete-se no magistério da doutrina (ODACIR KLEIN, "Comissões Parlamentares de Inquérito - A Sociedade e o Cidadão", p. 64-68, item n. 10, 1999, Fabris Editor; JOSÉ NILO DE CASTRO, "A CPI Municipal", p. 91 e 98, itens ns. 7 e 9, 3ª ed., 2000, Del Rey; OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, "CPI ao Pé da Letra", p. 49/50, item n. 49, 2001, Millennium; LUIZ CARLOS DOS SANTOS”¹⁶⁴.

Extrai-se, portanto, que eventual decisão da Comissão Parlamentar de Inquérito que determine a ruptura do sigilo do investigado deve, necessariamente, observar o princípio do colegiado, que, sem dúvida, é uma das facetas do devido processo legal, sob pena de reputar-se nula.

prejudicadas as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que - impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito - vierem estas a ser declaradas extintas, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. Precedentes." (MS 23.491/DF, Rel. Ministro CELSO DE MELLO) Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, julgo prejudicada a presente ação de mandado de segurança. Arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Brasília, 08 de fevereiro de 2001 (Mandado de Segurança n.º 23.669/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 12.04.2000, **DJ** 17.04.2000, decisão monocrática, impetrante: Antônio Ribeiro de Albuquerque, impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico.

¹⁶⁴ Mandado de Segurança n.º 24.817-3/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 06-04-2004, **DJ** 14-04-2004, decisão monocrática.

3.3.2 Dever de motivação nos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito

Como não poderia deixar de ser, todas as decisões da Comissão Parlamentar de Inquérito, que interfiram na esfera de terceiros, devem ser fundamentadas. E tal exigência se faz presente porque, se as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, por óbvio, devem se sujeitar a obrigações e limites análogos aos destas últimas. A fundamentação das decisões, pois, é requisito e condição de validade do próprio ato.

Aliás, no Estado Democrático de Direito toda decisão que alcance a esfera de direito de terceiros, no caso dos particulares investigados, deve ser previamente motivada e dotada de mínima clareza.

No caso das comissões, o dever de motivação mostra-se ainda mais claro e necessário, uma vez que as decisões por elas tomadas, não raras vezes, importam a restrição de liberdades públicas (garantia de intimidade, art. 5º, X, da CF).

Nesse sentido, JOSÉ CLÁUDIO DE FRANCO ALENCAR¹⁶⁵ prescreve que:

“A obrigatoriedade de motivação das decisões assume especial relevo nas questões relativas à quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, pois estes representam projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X da Lei Maior”.

E ainda, a decisão fundamentada deve ser prévia e concreta.

Com efeito, encontra-se há tempos consagrada na doutrina e na jurisprudência a Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual o Poder Público está

¹⁶⁵ José Cláudio Franco de ALENCAR, **op. cit.**, p. 72.

sempre vinculado aos motivos alegados para a decretação do ato que interfira na esfera de particulares.

A conformidade do ato com as normas aplicáveis e com a Constituição Federal deve ser verificada em face dos motivos oportunamente alegados, e não de outros posteriormente criados.

A esse respeito, confira-se o magistério de HELY LOPES MEIRELLES falando, na hipótese, de ato administrativo:

“A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido”¹⁶⁶.

Ressalte-se, ainda, a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sobre o princípio da motivação:

“Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhe os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato.

(...)

É que se fosse dado ao Poder Público aduzi-los apenas serodidamente, depois de impugnada a conduta em Juízo, poderia fabricar razões ad hoc, "construir" motivos que jamais ou dificilmente se saberia se eram realmente existentes

¹⁶⁶ Hely Lopes MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, 20ª ed.. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros, 1995, pp. 181-182.

e/ou se foram deveras sopesados à época em que se expediu o ato questionado”¹⁶⁷.

Referido princípio encontra sede, inclusive, na Constituição Federal, que dispõe em seu art. 93, IX, *in verbis*:

“As decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”.

Não se cogita, no entanto, que o preceito constitucional só alcance os atos administrativos praticados pelos Tribunais. Ora, se os atos administrativos dos demais Poderes submetem-se ao mesmo regime jurídico, como de fato submetem-se, então estes também estão subordinados à regra transcrita.

Nesse sentido, vale transcrever o entendimento de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO¹⁶⁸, segundo a qual:

“(…) não haveria razão para as decisões administrativas do Judiciário (art. 93, IX) serem motivadas e as administrativas da Administração Pública não o serem. Quando o Judiciário prolata decisões administrativas está no exercício atípico de função administrativa. Ora, a Administração Pública, ao emanar atos administrativos, está no exercício típico, específico da função administrativa. Portanto, parece claro, a Constituição não iria atribuir dois pesos e duas medidas”.

Nesse contexto, é pacífica a posição do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as decisões das Comissões Parlamentares de Inquérito, que envolvam, de algum modo, medida restritiva de direitos, devem ser necessariamente fundamentadas, sob

¹⁶⁷ Celso Antônio Bandeira de MELLO, **Elementos de direito administrativo**, 3ª ed. rev, ampl. e atual. com a Constituição Federal de 1988, São Paulo, Malheiros, 1992, pp. 59-60.

¹⁶⁸ Lúcia Valle FIGUEIREDO, Procedimento administrativo, in: **Revista dos Advogados**, São Paulo, AASP, nº 34, p. 64, jul. 91.

pena de nulidade, uma vez que esta exigência também se impõe às decisões do Poder Judiciário (art. 93, IX)¹⁶⁹.

Pode ser tomada como modelo a decisão unânime proferida em 16 de setembro de 1999, no julgamento de mérito do Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, relatado pelo Ministro CELSO DE MELLO, cuja transcrição que se encontra no DJU de 19 de outubro de 1999 (p. 39) é a seguinte:

“As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal”¹⁷⁰.

Ademais, não é qualquer motivo que se presta à caracterização daquela motivação exigida pela Constituição.

A motivação tem que ser minimamente clara e concreta, de modo a possibilitar o pleno exercício de fiscalização por parte do Poder Judiciário e a permitir ao investigado entender os fatos e atos que lhe estão sendo imputados como desconformes com a lei. E mais, todos os documentos que importem o pronto entendimento da decisão devem ser colocados à disposição dos interessados.

¹⁶⁹ “A jurisprudência firmada pela Corte a propósito do alcance da norma prevista no artigo 58, §3, da Constituição Federal já reconheceu a qualquer comissão parlamentar de inquérito o poder de decretar quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, desde que o faça em ato devidamente fundamentado, relativo a fatos que, servindo de indício de atividade ilícita ou irregular, revelem a existência da causa provável, apta a legitimar a medida, que guarda manifestíssimo caráter excepcional (MS 23.452/RJ, Rel. Ministro Celso de Mello; MS 23.466/DF, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence; MS 23.619/DF, Rel. Ministro Octavio Gallotti; MS 23.639/DF, Rel. Ministro Celso de Mello; etc.). Não é lícito, pois, a nenhuma delas, como o não é sequer aos juízes mesmos (CF, art. 93, IX), afastar-se dos requisitos constitucionais que resguardam o direito humano fundamental de se opor ao arbítrio do Estado, o qual a ordem jurídica civilizada não autoriza a, sem graves razões, cuja declaração as torne suscetíveis de controle jurisdicional, devassar registros sigilosos alheios, inerentes à esfera da vida privada e da intimidade pessoal” (Mandado de Segurança n.º 25.966/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 17-05-2006, **DJ** 22-05-2006, decisão monocrática).

¹⁷⁰ Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, **DJU** 19-10-1999, p. 39.

E de nada serviria o art. 93, IX, da Constituição Federal, se as Comissões Parlamentares de Inquérito pudessem ser genéricas a ponto de poderem alterar posteriormente a motivação de seus atos investigatórios. Do que valeria impor a obrigação de que os atos sejam motivados, se as Comissões Parlamentares de Inquérito, depois, pudessem alterar essa motivação?

Forçoso concluir, portanto, que, uma vez possível eventual alteração, motivar ou não o ato não faria diferença nem teria finalidade alguma, até porque ninguém saberia se a motivação externada seria ou não a verdadeira causa de decidir.

Se assim o fosse, a motivação seria inútil, inócua, assim como a própria disposição constitucional que a exige.

Novamente, o Supremo Tribunal Federal instado a se pronunciar sobre tais requisitos, decidiu que:

“Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à comissão parlamentar de inquérito – quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça – demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. E que tais fundamentos – considerada a remissão a eles feita – passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo, que a eles se reportou. Não se revela viável indicar, *a posteriori*, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela comissão parlamentar de inquérito, pois a existência contemporânea da motivação – e não a sua justificação tardia – constitui o pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando este ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente aos dados sigilosos”¹⁷¹.

¹⁷¹ Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, **DJ** 12-05-2000.

Nesse ponto, podemos concluir que a motivação clara e concreta é condição de validade das decisões da Comissão Parlamentar de Inquérito, como diversas vezes assentou nossa Suprema Corte:

“OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS”¹⁷².

3.3.3 Direito ao contraditório e à ampla defesa

Conquanto a Comissão Parlamentar de Inquérito exerça atividade de investigação¹⁷³, seu procedimento deve, necessariamente, observar as garantias constitucionais dos investigados, como o direito ao contraditório e à ampla defesa¹⁷⁴. E, o exercício desse direito deve ser manejado de forma prévia, ou seja, antes da decisão da CPI que determinar a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico do investigado.

¹⁷² **Idem.**

¹⁷³ O Supremo Tribunal Federal já assentou que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações nem punir delitos. Nesse sentido, confira-se **RDA 199:205**.

¹⁷⁴ Em sentido contrário:

Tribunal de Justiça de Santa Catarina

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - FUNÇÃO MERAMENTE INVESTIGATÓRIA - OFENSA NÃO CONFIGURADA - PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA CONCLUSÃO DOS TRABALHOS NOS TERMOS DO REGIMENTO INTERNO - LEGALIDADE DO ATO - RECURSO DESPROVIDO. A Comissão Parlamentar de Inquérito não está sujeita à observância dos princípios constitucionais do "contraditório" e da "ampla de defesa", na forma como são aplicados aos processos judiciais e administrativos, porquanto trata-se de procedimento meramente investigatório. (...)” e “O procedimento investigatório é unilateral (MS 23.576, Min. Celso de Mello), não resultando na nulidade do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como do decreto legislativo que o aprovou, a circunstância de não ter sido assegurado ao investigado o direito ao contraditório e à ampla defesa’ (Apelação Cível em Mandado de Segurança 98.014224-5, de Chapecó, Rel. Des. Newton Trisotto, j. 27.06.2000)” (Apelação Cível em Mandado de Segurança n.º 029368-0/2003, Terceira Câmara de Direito Público, rel. Des. Rui Fortes, j. 27-02-2007).

A afirmação de que o controle posterior dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito pelo Poder Judiciário legitimaria a conduta investigatória não subsiste a uma séria análise, na medida em que o Texto Constitucional garante o direito de defesa já na esfera de competência do Poder que pretende interferir nos direitos fundamentais do particular.

A defesa e o contraditório, portanto, devem ser entendidos como instrumentos processuais prévios ao ato Estatal de constrição de direitos.

Tal direito indispensável decorre da própria Constituição Federal que, em seu art. 5º, LV, determina, *in verbis*:

“Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios de recurso a eles inerentes”.

A inteligência que se colhe do referido princípio constitucional é a de que os investigados têm assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa antes que suas esferas de direitos sejam alcançadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Decidir de plano pela quebra do sigilo fiscal e bancário, para só então propiciar o direito de manifestação do investigado, se revelaria inútil, pois a decisão já teria afetado a esfera de direito do investigado, suprimindo-lhe instrumento constitucional. É justamente esse proceder que caracteriza um vício, inadmissível em nosso ordenamento jurídico. Trata-se de inconstitucionalidade insanável, que enseja a nulidade do ato da comissão que decretar a quebra dos dados do investigado.

Nem se alegue, ainda, que por terem caráter inquisitório, estão as comissões dispensadas da observância aos direitos de defesa e de contraditório dos

investigados.

JOSÉ NILO DE CASTRO é claro nesse sentido:

“Ora, ao se estatuir que as CPIs têm poderes próprios das autoridades judiciárias está-se aí a dizer que a audiência do investigado é da essência deste processo judicialiforme, sob pena de nulidade. É que, como o judiciário, os poderes da CPI exercem-se numa relação de processos instaurados. Compreende-se hoje a CPI como processo judicialiforme, nos termos da Constituição Federal e da Lei n.º 1.579/52, podendo convocar pessoas, autoridades, requisitar documentos, aplicando-se a legislação processual penal. Tendo, pois, a CPI, consoante o Texto Constitucional (§3, art. 58), poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (não policiais, de inquérito apenas), conclui-se indubitavelmente que se aplica, sob pena de nulidade, às CPIs a regra insculpida nos itens LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal. Torna-se plenamente exigível o dever de respeito ao postulado da bilateralidade e da instrução contraditória.

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”¹⁷⁵.

O princípio do devido processo legal vai muito além do direito de manifestação e exercício do contraditório.

Referida garantia fundamental desdobra-se também: no **i**) direito de informação, ou seja, o investigado tem o direito de saber que se encontra sob investigação; e no **ii**) direito não só de apresentar a defesa formal ou oral, mas de ver seus argumentos considerados pela autoridade, antes do ato estatal invasivo.

O Ministro GILMAR MENDES, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 24.268/MG, estabeleceu as premissas do princípio constitucional:

“(…) Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar - como bem anota Pontes de Miranda - é uma pretensão à tutela jurídica (Comentários à Constituição de 1967/69, tomo V, p. 234). Observe-se que não se cuida aqui, sequer, de uma inovação doutrinária ou jurisprudencial. Já o clássico João Barbalho, nos seus Comentários à Constituição de 1891, asseverava, com precisão: "Com a plena defesa são incompatíveis, e, portanto, inteiramente,

¹⁷⁵ José Nilo de CASTRO. **A CPI municipal**, 4ª ed. rev., atual. e ampl., Belo Horizonte, Del Rey, 2003, pp. 40-42.

inadmissíveis, os processos secretos, inquisitoriais, as devassas, a queixa ou o depoimento de inimigo capital, o julgamento de crimes inafiançáveis na ausência do acusado ou tendo-se dado a produção das testemunhas de acusação sem ao acusado se permitir reinquiri-las, a incomunicabilidade depois da denúncia, o juramento do réu, o interrogatório dele sob coação de qualquer natureza, por perguntas sugestivas ou capciosas." (Constituição Federal Brasileira -- Comentários, Rio de Janeiro, 1902, p. 323). Não é outra a avaliação do tema no direito constitucional comparado. Apreciando o chamado "Anspruch auf rechtliches Gehör" (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala o Bundesverfassungsgericht que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar (Cf. Decisão da Corte Constitucional alemã -- BVerfGE 70, 288-293; sobre o assunto, ver, também, Pieroth e Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis, Ulrich, Gusy, Christoph, Einführung in das Staatsrecht, 3a. edição, Heidelberg, 1991, p. 363-364). Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º LV, da Constituição, contém os seguintes direitos: 1) direito de informação (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes; 2) direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; 3) direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol IV, no 85-99). Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgador (Recht auf Berücksichtigung), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (Beachtenspflicht), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (Kenntnisnahmepflicht), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (Erwägungspflicht) (Cf. Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol. IV, no 97). É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões (Decisão da Corte Constitucional -- BVerfGE 11, 218 (218); Cf. Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol. IV, no 97). (...) A presunção de legitimidade dos atos administrativos milita não só em favor da pessoa jurídica de direito privado, como também do cidadão que se mostre, de alguma forma, por ele alcançado (...)"¹⁷⁶.

Nenhum ato, portanto, decorrente da intervenção estatal, pode afetar a esfera de direitos do particular ou investigado sem um procedimento válido, ou seja, deve-se garantir o pleno e regular exercício do direito de se manifestar.

¹⁷⁶ Mandado de Segurança n.º 24.268/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie (rel. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes), j. 05-02-2004, DJ 17-09-2004.

E, sendo a Comissão Parlamentar de Inquérito um procedimento jurídico-constitucional, por óbvio, tem ela o dever de observar todos os direitos fundamentais, inclusive o do contraditório.

Nesse sentido, ensina MARGARET DE OLIVEIRA VALLE SANTOS:

“A elevação da competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito ao plano jurisdicional implica, portanto, reconhecer não só a aplicação de seus poderes, mas também sua sujeição às normas regentes da atividade judicial, condicionando a atividade das comissões a uma situação jurídica concreta e ao respeito aos direitos fundamentais do homem, garantidos constitucionalmente”¹⁷⁷.

Aliás, a expressão “acusados em geral”, inscrita no art. 5º, LV, da CF, deve ser interpretada de forma ampla e genérica, e não apenas para os processos judiciais e administrativos.

Nesse sentido, vale transcrever parte do voto do Ministro MARCO AURÉLIO, que fixou com precisão o entendimento sobre o alcance do art. 5º, LV, da CF, nos autos do Recurso Extraordinário n.º 158.543-9:

“É flagrante a diferença de garantias constitucionais, considerados os preceitos da Constituição anterior aplicáveis à hipótese - par. 15 do art. 153 da Carta de 1969 e da atual, inciso LV, do art. 5º. No primeiro, a abrangência da norma ficou restrita aos acusados. Já no segundo, fez-se referência aos litigantes e, em passo seguinte, foram mencionados os acusados. Como não se pode atribuir ao legislador, especialmente ao constitucional, a inserção, em texto de lei, de vocábulos inúteis, sem o significado vernacular que lhe é próprio, exsurge, ao menos ao primeiro exame, que a garantia do contraditório e da ampla defesa não mais está limitada, nos processos administrativos e judiciais, aos acusados, alcançando os três campos — administrativo, civil e penal — aos litigantes em geral.

(...)

O vocábulo litigante há de ser compreendido em sentido lato, ou seja, a envolver interesses contrapostos. Destarte, não tem o sentido processual de

¹⁷⁷ Margaret de Oliveira Valle SANTOS, *op. cit.*, p. 174.

parte, a pressupor uma demanda”¹⁷⁸.

No mesmo diapasão, leciona EDSON JACINTO DA SILVA:

“Não podemos perder de vista que o devido processo legal não é obrigatório somente, ante o Poder Judiciário, pois a Constituição Federal, equipara nas suas garantias, aos processos judiciais, os processos administrativos e bem como os disciplinares. Portanto, as ações da Comissão Parlamentar de Inquérito devem pautar no sentido de se entender que essas garantias constitucionais não explicitadas com relação aos processos parlamentares a estes estão estendidas, tais como: processamento e julgamento determinado ou realizado pela autoridade competente; rito processual adequado (mesmo nas informalidades, quando apenas se exige o respeito às expressas disposições constitucionais e legais), e o contraditório, a ampla defesa e os recursos, que correspondem a um duplo grau de jurisdição”¹⁷⁹.

Mais uma vez, assim, exsurge nítido que as Comissões Parlamentares de Inquérito, como detentoras de poderes investigatórios próprios de autoridades judiciais, estão sujeitas às mesmas obrigações e limites destas últimas.

Além do mais, não basta apenas garantir formalmente o exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa, com a simples oitiva do investigado.

A CPI deve, antecipadamente, fixar com clareza no documento da convocação a que título o particular foi solicitado a comparecer e depor na sessão da comissão parlamentar.

E ainda, o investigado deve ser informado, previamente, da intenção da Comissão Parlamentar de Inquérito em ver quebrado seus sigilos fiscal, bancário e telefônico, para que possa apresentar as razões de fato e de direito que entender cabíveis para sua defesa. Não se pode admitir num Estado Democrático de Direito o fator surpresa, quando estão em jogo direitos e garantias constitucionais de tal relevância.

¹⁷⁸ Recurso Extraordinário n.º 15.8543/RS, Segunda Turma, rel. Min. Marco Aurélio, j. 30-08-1994, **DJ** 06-10-1995.

¹⁷⁹ Edson Jacinto da SILVA, **Comissão parlamentar de inquérito**, Campinas, Servanda, 2004, p. 52.

Além disso, tratando-se de informações referentes à ruptura da esfera de intimidade do investigado, protegidas também pela própria Constituição Federal, a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito somente é permitida em caráter extraordinário, devendo revestir-se das formalidades legais e apoiar-se em informações concretas já obtidas, sempre com a manifestação prévia do investigado.

Todos os elementos até então coletados devem integrar o procedimento investigatório, a fim de que a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito seja sempre guiada pela prudência. É o que poderíamos chamar de um “controle de substância” dos argumentos decisórios, para garantir um mínimo de coerência e a correção das decisões da comissão.

Deve-se acrescentar, ainda, que, em se tratando de dados que são geralmente retidos e arquivados junto a empresas devidamente fiscalizadas pelo Poder Público ou pelas Agências Reguladoras, tais como as instituições financeiras, as empresas de telecomunicações, entre outras, inexistente o perigo de desvio ou alteração de tais informações.

E assim o é, porque a Comissão Parlamentar de Inquérito, antes de tomar a decisão pela decretação da quebra dos dados, pode solicitar, antecipadamente, para referidas instituições financeiras e empresas detentoras das informações, que não se desfaçam dos dados, mantendo-os como depositários¹⁸⁰.

¹⁸⁰ O Supremo Tribunal Federal reconheceu o poder cautelar dos atos da comissão parlamentar de inquérito com a finalidade excepcional de garantir a efetividade das investigações, 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 caírem no vazio. Prudência e moderação e adequação recomendáveis nessa matéria pode constituir o ‘punctum dolles’ da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, deve ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil (*Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 06-12-1996).

No caso da quebra de sigilo das comunicações telefônicas, para evitar que a investigação seja destituída de qualquer sentido útil e prático, o poder investigatório das Comissões Parlamentares de Inquérito pode ser utilizado antes do efetivo exercício do direito de ampla defesa e do contraditório do investigado. A dispensa do dever constitucional, nesse caso, ocorre em razão da natureza da prova a ser obtida. De nada adiantaria a interceptação telefônica se o investigado tivesse prévio conhecimento dela. Por óbvio, deixaria de utilizar o telefone grampeado. Posteriormente, entretanto, o investigado deve ser informado da quebra e de sua motivação.

Inexistindo, portanto, *a priori*, o perigo iminente que justifique o ato de decretação de quebra dos sigilos fiscal e bancário, deve-se garantir previamente o direito ao contraditório dos investigados.

Em que pese tudo o que restou aqui defendido, é de todo oportuno destacar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, por diversas vezes, em sentido contrário, isto é, no sentido de que não tem o investigado direito ao contraditório e à ampla defesa em razão da natureza da investigação promovida pela Comissão Parlamentar de Inquérito. É o que se colhe do seguinte julgado:

“No que concerne à alegada violação da garantia de contraditório e ampla defesa (fls. 15), não parece relevante, por ora, a indicação de ter sido negada qualquer possibilidade de defesa à impetrante em contraposição ao acolhimento de declarações de ‘pessoa de credibilidade duvidosa’. Também considero que esse fundamento não basta para a concessão da liminar. É que a própria natureza do inquérito parlamentar, semelhante ao inquérito policial, afasta o contraditório como requisito de validade do procedimento (a respeito, cf. HC 73.271, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, julgamento em 19.03.06)’ (MS 25.508-MC, Min.. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 15.09.05, DJ 23.09.05) ‘Tenho para mim que a pretensão mandamental deduzida pelo impetrante não se reveste de plausibilidade jurídica. Com efeito, não me parece, ainda que em sede de estrita delibação, que, no caso ora em exame, a Comissão de Inquérito tenha desrespeitado a garantia da plenitude de defesa, pois ainda não se instaurou o processo político-administrativo a que se refere o art. 55, §2º, da Constituição. É que a Comissão de Inquérito – que constitui a *longa manus* do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – limitou-se a atuar numa fase estritamente pré-processual, realizando diligências investigatórias destinadas a comprovar, ainda que de modo sumário e preliminar, os fatos que poderão substanciar, em momento oportuno, o ulterior oferecimento de acusação formal contra o ora impetrante, por suposta prática de atos alegadamente incompatíveis com o

decoro parlamentar. Isso significa, portanto, que a fase ritual em que presentemente se acha o procedimento de apuração sumária e preliminar dos fatos não comporta a prática do contraditório, nem impõe a observância da garantia da plenitude de defesa, eis que a investigação promovida pela Comissão de Inquérito reveste-se, no presente momento, do caráter de unilateralidade, impregnada que se acha de inquisitividade, circunstância essa que torna insuscetível de invocação a cláusula da plenitude de defesa e do contraditório”¹⁸¹.

Acontece, contudo, que os poderes atribuídos ao procedimento investigatório da Comissão Parlamentar de Inquérito são mais amplos e invasivos do que aqueles conferidos ao inquérito policial, apresentando características peculiares e conseqüências muito mais severas para o investigado.

O direito de defesa elevado a princípio constitucional representa uma grande conquista para o regime democrático.

Segundo IVES GANDRA DA SILVA MARTIS:

“Sem direito de defesa não há democracia. A luta que travo desde os bancos acadêmicos – porque já passamos, neste país, por vários períodos de exceção - é para fazer valer o direito de defesa. Não podemos transigir nunca, em matéria de assegurar a efetividade do direito de defesa. Quando transigimos, fazemo-no com a própria dignidade do cidadão e da Nação, e com as próprias instituições do regime democrático”¹⁸².

Nesse sentido, parece-nos inevitável a configuração de interesses contrapostos entre a Comissão Parlamentar de Inquérito e o investigado, no exato sentido do art. 5º, LV, da CF, razão pela qual deve ser garantido a este último o direito prévio de ampla defesa e do contraditório, ressaltando-se o poder cautelar investigatório em casos excepcionalíssimos.

¹⁸¹ Mandado de Segurança n.º 24.082/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 26-09-2001, DJ 03-10-2001, decisão monocrática.

¹⁸² Ives Gandra da Silva MARTINS, **Conheça a Constituição: Comentários à Constituição Brasileira**, v. I, São Paulo, Manole, 2005, p. 117.

3.3.4 *Princípio da proporcionalidade*

O princípio da proporcionalidade vem sendo há tempos reconhecido e destacado pelos juristas e pelos Tribunais, em razão de sua grande relevância como instrumento jurídico para a solução dos conflitos.

Dito princípio foi introduzido no ordenamento jurídico constitucional dos sistemas legais vigentes nos países europeus, em especial na Alemanha, após o período pós-guerra. E, com a elevação do princípio da proporcionalidade ao âmbito constitucional, sua aplicação foi generalizada pela doutrina, alcançando todos os atos estatais, inclusive a edição de leis.

Numa concepção genérica, o princípio da proporcionalidade é a exigência de que os atos estatais não estejam desprovidos de uma sustentação mínima de coerência. Já numa visão mais restrita, pode-se dizer que dito princípio é a adequada relação entre os meios e os fins.

Nesse passo, destacamos três elementos necessários e identificadores do princípio da proporcionalidade, ou sub-regras: (i) a conformidade e adequação dos meios utilizados¹⁸³, (ii) a necessidade da medida adotada¹⁸⁴, e (iii) a proporcionalidade em sentido estrito¹⁸⁵.

A esse respeito, é emblemática a decisão do Tribunal Constitucional Alemão, que fixou, com precisão, os elementos constitutivos do princípio da proporcionalidade:

¹⁸³ A sub-regra exige a correta adequação entre o meio empregado e o fim desejado.

¹⁸⁴ A sub-regra pressupõe que o meio empregado seja o menos gravoso para a parte.

¹⁸⁵ A “proporcionalidade em sentido estrito” é a “lei da ponderação”. Ele se refere a instituto jurídico da ponderação de valores históricos-sociais na hipótese de um conflito de interesses.

“O meio empregado pelo legislador deve ser adequado e exigível, para que seja atingido o fim almejado. O meio adequado, quando com o seu auxílio se pode promover o resultado desejado; ele é exigível, quando o legislador não poderia ter escolhido outro igualmente eficaz, mas que seria um meio não prejudicial ou portador de uma limitação menos perceptível a direito fundamental”¹⁸⁶.

Para um correto entendimento do princípio da proporcionalidade, no entanto, torna-se imprescindível estabelecer a diferenciação entre ele e o princípio da razoabilidade. O primeiro tem sua origem no direito público alemão, enquanto o segundo nos tribunais anglo-saxônicos. Enquanto o princípio da razoabilidade constitui um princípio essencialmente de interpretação jurídica, o da proporcionalidade vai além, sendo um verdadeiro princípio jurídico-material. E mais, o princípio da razoabilidade tem função negativa, enquanto o da proporcionalidade assegura de forma positiva os interesses constitucionais¹⁸⁷.

Não há como negar, contudo, que o princípio da razoabilidade esteja intimamente ligado ao princípio da proporcionalidade. Na verdade, o princípio da razoabilidade está inserido no princípio da proporcionalidade, como a sub-regra “adequação”.

Todo ato não razoável viola, necessariamente, o princípio da proporcionalidade, mas nem todo ato desproporcional viola, necessariamente, o princípio da razoabilidade.

Pois bem. No Brasil, o princípio da proporcionalidade não aparece expresso na Constituição Federal de 1988, o que acarreta outra grande divergência entre os juristas.

¹⁸⁶ BVerfGE 30, 316 *apud* Gilmar Ferreira Mendes, O Princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, in: **DP. – DireitoPublico.com.br: Site Especializado em Direito Público**. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 1º ago. 2007, 18:00h.

¹⁸⁷ Tal distinção foi apontada por Helenilson da Cunha Pontes em **O princípio da proporcionalidade no direito tributário** (São Paulo, Dialética, 2000, pp. 88-89). Destacamos, contudo, que não seguimos toda a diferenciação propugnada pelo citado autor.

Alguns estudiosos entendem que o princípio da proporcionalidade decorre da cláusula do devido processo legal, prescrita no art. 5º, LIV, da CF¹⁸⁸.

Outros, contudo, entendem que o princípio da proporcionalidade tem sua origem no princípio da isonomia, insculpido no art. 5º, da Carta Maior.

Por fim, há aqueles que defendem que o mencionado princípio tem seu fundamento na dignidade humana, prescrita no art. 1º, III, da Carta Magna¹⁸⁹.

A par dessa controvérsia, nenhum jurista deixa de reconhecer a importância do princípio da proporcionalidade em nosso sistema legal.

Nesse sentido, trazemos as preciosas lições de WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO:

“Essa característica do princípio da proporcionalidade nos sugeriu a hipótese de que ele poderia fazer as vezes mítica da norma fundamental de Kelsen, rompendo assim a inadequada linearidade da sua concepção do sistema jurídico, e propondo um *sistema circular*, em que a norma ‘mais alta’ é também a que está na base do sistema – literalmente *Grund-norm* – por ser capaz de fundamentar, diretamente, aquelas normas mais concretas, como são as sentenças judiciais e medidas administrativas”¹⁹⁰.

O princípio da proporcionalidade, ou, da proibição de excessos, portanto, não é apenas um direito público subjetivo que garante ao titular desse direito a faculdade de voltar-se contra os atos estatais. Realmente, surgiu como instrumento de defesa

¹⁸⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

¹⁸⁹ Art. 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:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana.

¹⁹⁰ Willis Santiago GUERRA FILHO, **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**, 2ª ed. rev. e ampl., São Paulo, Atlas, 2001, p. 67.

contra atos estatais, mas se transformou em um direito fundamental, irradiando seus efeitos para todo o ordenamento jurídico, alcançando os legisladores, as relações coletivas e as interprivadas.

Para o nosso estudo, podemos dizer que o princípio da proporcionalidade é um dos requisitos fundamentais e de observância obrigatória pelos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito na condução dos trabalhos.

Ao determinar a quebra dos sigilos fiscal, de dados, e bancários do investigado, a Comissão Parlamentar de Inquérito deve usar do princípio da proporcionalidade para ponderar o ato, de maneira que o fim almejado pela investigação seja o menos gravoso para o investigado¹⁹¹.

Em outras palavras, deve-se garantir que o ato estatal não esteja desprovido de uma sustentação mínima de coerência e de adequação entre os meios e os fins objeto de investigação.

Assim sendo, quando afirmamos que os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito devem praticar atos com prudência e com moderação, estamos na realidade dizendo que eles devem, necessariamente, observar o princípio da proporcionalidade, ou seja, a regra de direito que não só direciona, mas condiciona a conduta das autoridades parlamentares.

É o que se extrai da seguinte decisão:

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. ATUAÇÃO ABUSIVA. INADMISSIBILIDADE. SUBMISSÃO INCONDICIONAL DA CPI À AUTORIDADE DA CONSTITUIÇÃO E DAS LEIS DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA INERENTE AO ESTADO DE DIREITO FUNDADO EM

¹⁹¹ O princípio da excepcionalidade é uma das faces do princípio da proporcionalidade, mas por sua importância em nosso estudo, será tratado em capítulo próprio.

BASES DEMOCRÁTICAS. DIREITOS DO CIDADÃO E PRERROGATIVAS PROFISSIONAIS DO ADVOGADO. LEGITIMIDADE. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INDEFERIDO. - O respeito incondicional aos valores e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado, longe de comprometer a eficácia das investigações parlamentares, configura fator de irrecusável legitimação de todas as ações lícitas desenvolvidas pelas comissões legislativas. A autoridade da Constituição e a força das leis não se detêm no limiar das Comissões Parlamentares de Inquérito, como se estas, subvertendo as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, pudessem constituir um universo diferenciado, paradoxalmente imune ao poder do Direito e infenso à supremacia da Lei Fundamental da República. Se é certo que não há direitos absolutos, também é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas. A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão legislativa, não pode desviar-se dos limites traçados pela Constituição e nem transgredir as garantias, que, decorrentes do sistema normativo, foram atribuídas à generalidade das pessoas. Não se pode tergiversar na defesa dos postulados do Estado Democrático de Direito e na sustentação da autoridade normativa da Constituição da República, eis que nada pode justificar o desprezo pelos princípios que regem, em nosso sistema político, as relações entre o poder do Estado e os direitos do cidadão - de qualquer cidadão. - A unilateralidade do procedimento de investigação parlamentar não confere à CPI o poder de agir arbitrariamente em relação ao indiciado e às testemunhas, negando-lhes, abusivamente, determinados direitos e certas garantias - como a prerrogativa contra a auto-incriminação - que derivam do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais. No contexto do sistema constitucional brasileiro, a unilateralidade da investigação parlamentar - à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial - não tem o condão de abolir os direitos, de derogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos. A função de investigar não pode resumir-se a uma sucessão de abusos e nem deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O inquérito parlamentar, por isso mesmo, não pode transformar-se em instrumento de prepotência e nem converter-se em meio de transgressão ao regime da lei. Os fins não justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos que não podem e não devem ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, quando investigam, processam ou julgam, não estão exonerados do dever de respeitarem os estritos limites da lei e da Constituição, por mais graves que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal¹⁹².

Contudo, não somente os atos referentes à quebra de sigilo devem observar referido princípio constitucional. Os demais atos praticados pela Comissão Parlamentar de Inquérito, no uso das suas atribuições constitucionais, tais como as oitivas de

¹⁹² Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança n.º 23.576/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 02-10-2000, DJ 06-10-2000, decisão monocrática.

testemunhas e dos investigados, as diligências *etc.*, também devem, necessariamente, compatibilizar-se com o princípio da proporcionalidade, como condição de validade.

Logo – assim como o juiz –, HÉLIO TORNAGHI entende que:

“(…) o parlamentar não é um inquisitor preocupado em sondar as profundezas d’alma do interrogado. Também não é um psicanalista que remexe nos escaninhos do inconsciente. Ele deve se portar, no interrogatório, como o bom professor no exame do aluno: as perguntas hão de ser claras, em seu conteúdo; precisas, em seus contornos; unívocas, isto é, sem ambigüidade. Não deve agir como vilão, armando ciladas para o réu; nem como Javert, perseguindo, encurralando-o”¹⁹³.

Sobre a observância do princípio aqui tratado, vale também conferir a decisão do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“HABEAS CORPUS. PENAL. USO DE ALGEMAS NO MOMENTO DA PRISÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA EM FACE DA CONDUTA PASSIVA DO PACIENTE. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. PRECEDENTES. 1. O uso legítimo de algemas não é arbitrário, sendo de natureza excepcional, a ser adotado nos casos e com as finalidades de impedir, prevenir ou dificultar a fuga ou reação indevida do preso, desde que haja fundada suspeita ou justificado receio de que tanto venha a ocorrer, e para evitar agressão do preso contra os próprios policiais, contra terceiros ou contra si mesmo. O emprego dessa medida tem como balizamento jurídico necessário os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes. 2. Habeas Corpus concedido”¹⁹⁴.

Nesse contexto ainda, é de todo oportuno destacar, com espedeque em JÚLIO MARINO DE CARVALHO, que:

“(…) constituem também constrangimento ilegal e que afetam a liberdade de ação do indivíduo, além dos delitos citados, a ameaça, a chantagem, a intimidação, a coação moral e física, o abuso de poder, isto é, todo ato que pretenda modificar ou impedir coercitivamente a intenção espontânea e lícita duma pessoa”¹⁹⁵.

¹⁹³ Hélio Bastos TORNAGHI, **Curso de Processo Penal**, 10ª ed., São Paulo, Saraiva, 1997, pp. 363-364.

¹⁹⁴ *Habeas Corpus* n.º 89.429/RO, Primeira Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22-08-2006, **DJ** 02-02-2007.

¹⁹⁵ Júlio Marino de CARVALHO, **Os Direitos humanos no tempo e no espaço**, Brasília, Brasília Jurídica, 1998, p. 254.

Assim, eventuais abusos podem e devem ser reprimidos pelo Poder Judiciário, por violação expressa ao princípio constitucional da proporcionalidade.

3.3.5 Excepcionalidade da medida restritiva

Antes de se adentrar ao tema deste tópico, é de todo oportuno tecer alguns esclarecimentos a respeito dos princípios constitucionais e sua aplicabilidade.

Como é sabido, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica no país, visto que, a chamada “Constituição-cidadã”, além de estabelecer princípios e regras, dispôs, entre outras matérias, sobre a atuação e competência dos Poderes, indicando as diretrizes sociais a serem seguidas por cada um deles, e foi extremamente cautelosa ao estabelecer os direitos e garantias constitucionais dos cidadãos.

Na realidade, o art. 5º, da CF, não só prescreve direitos, mas também concede instrumentos processuais constitucionais para que as garantias prescritas se efetivem.

Ditos direitos e garantias, como mencionado no próprio art. 5º:

“(…) não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

Para que não restasse nenhum tipo de debate sobre a sua aplicabilidade, a Constituição prescreveu que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Nota-se, pois, que a nossa Constituição Federal foi extremamente extensiva e principiológica, o que expressava, à época de sua elaboração, a preocupação dos constituintes com o fim do regime ditatorial.

Pois bem. Os princípios são normas generalíssimas e fundamentais que estão dispostas de modo expreso ou implícito no ordenamento jurídico e que têm enorme importância para a aplicação do direito.

A este respeito, vale conferir as lições de NORBERTO BOBBIO, para quem:

“(...) a palavra princípios leva a engano, tanto que é velha a questão entre os juristas se os princípios gerais são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras”¹⁹⁶.

Entre os princípios, não existe hierarquia nem formal nem material.

Sua aplicação deve ser manejada sempre prestigiando a solução que mais se compatibilize com o ordenamento jurídico de forma sistemática.

Não existe uma regra única e geral para orientar o aplicador do direito, de forma antecipada, como se portar diante de um conflito entre princípios constitucionais.¹⁹⁷

Da mesma forma, não existe uma escolha certa ou errada para resolver eventual conflito entre princípios. Existe apenas a escolha válida e a inválida.

Na verdade, várias são as razões para a intensificação de colisões entre direitos fundamentais e a justa preocupação de se buscar novos critérios científicos para solucionar conflitos normativos de modo a assegurar uma efetividade constitucional, dentre

¹⁹⁶ Norberto BOBBIO, **Teoria do ordenamento jurídico**, 6ª ed., Brasília, UnB, 1995, p. 158.

¹⁹⁷ Sobre o assunto, cf. Floriano Azevedo MARQUES NETO, O Conflito entre princípios constitucionais breves pautas para a sua solução, in: **Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, Revista dos Tribunais, n.º 10, ano 3, p. 40-41, jan./mar. 1995.

elas, a multiplicação das relações pessoais e econômicas decorrentes de uma sociedade moderna e complexa e sem fronteiras, bem como a elevação de diversos valores jurídicos ao plano constitucional como normas e princípios.

Nesse contexto, deve-se buscar a solução jurídica mais racional e adequada para cada caso concreto, o que, muitas vezes, será concretizado por meio da efetiva aplicação das normas referentes à organização e aos procedimentos.

As regras processuais são a garantia necessária para a preservação das liberdades públicas no sentido de conferir instrumentos para essa harmonização dos conflitos¹⁹⁸.

Nesse sentido, KONRAD HESSE leciona que:

“(...) las normas de organización y procedimiento son, además, un médio adecuado de compensar posiciones constitucionales enfrentadas. En este orden de cosas há establecido el Tribunal Constitucional - por ejemplo, em caso de conflicto entre liberdade religiosa positiva y negativa -, que solo cabe encontrar una solución apreciando em su justo valor los intereses em colisión, compensando y ordenando entre si los puntos de vista constitucionales determinantes de la cuestión. Compete al legislador del Land hallar ESA solución, siguiendo um processo público de formación de voluntad. Si esta afirmación es válida em general, lo es mucho más si se considera que em este mundo de hoy, cada vez más estrecho, la liberdade de unos sempre com entrar em conflito com la liberdade de otros. Es preciso digitar normas que de um modo objetivo ordene reciprocamente los ámbitos de liberdade y asegura que las limitaciones no se tirei solamente em míngua de una las partes. En lo esencial solo pueden ser normas de procedimiento, com las que se danem las áreas Del Derecho que afectan al disfrute de la propiedad (art. 14.1 GG). Solo regulaciones de esta especie permiten y aseguran una conciliación razonable entre posiciones divergentes y, com ella, la efectividad de los derechos fundamentales implicados”¹⁹⁹.

¹⁹⁸ “As regras processuais sofrem, na opinião pública, de uma péssima reputação. Paradoxalmente, costumam responsabilizá-las por todos os males da justiça ao passo que contribuem ativamente para a boa organização. Logo de início podemos dizer que, sem regras processuais, coercitivas, nenhuma justiça é possível, pelo menos no contexto liberal. Com efeito, eles oferecem aos indivíduos uma garantia essencial a preservação de seus direitos e de suas liberdades” (Jean Rivero e Hugues Moutouh, **op. cit.**, pp. 164-165).

¹⁹⁹ Konrad HESSE, Significado de los derechos fundamentales, in: Ernst BENDA, **op. cit.**, p. 103.

E no que toca à possibilidade de quebra dos sigilos fiscais, telefônicos e de dados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, não poderia ser diferente.

Isto é, conquanto a Constituição Federal assegure a todos os cidadãos os direitos à intimidade e à privacidade, tais princípios podem ser relativizados nos casos em que a quebra do sigilo seja imprescindível, quebra essa autorizada expressamente pelo Texto Constitucional.

Ou seja, os direitos individuais da intimidade e da privacidade, enquanto garantias constitucionais, não são absolutos, podendo ser relativizados, em algumas hipóteses específicas e justificadas, para que se alcance outro princípio constitucional.

É lapidar a frase atribuída a SAINT-JUST: “nenhuma liberdade para os inimigos da liberdade”²⁰⁰.

As liberdades públicas e garantias não podem, no entanto, ser confundidas com direitos absolutos que tenham como objetivo desvirtuar o próprio regime jurídico²⁰¹.

Não fosse assim, não teriam as Comissões Parlamentares de Inquérito, detentoras de “poderes de investigação próprios de autoridades judiciais”, como alcançar as finalidades que lhes foram atribuídas constitucionalmente. É claro que de nada adiantaria lhes facultar tais poderes, sem que lhes fossem conferidos instrumentos hábeis.

²⁰⁰ *Apud* Jean RIVERO e Hugues MOUTOUH, **op. cit.**, pp. 459-460.

²⁰¹ Para André Ramos Tavares: “porém, tampouco há que se furta do fato de que o indivíduo não pode ser considerado como intangível em sua esfera. Sua vontade, seus interesses privatísticos, em muitos casos, hão de ceder a supremacia do interesse público. O indivíduo não é um semi-deus e nem poderia sê-lo. É nesse sentido que institutos anteriormente considerados sacrossantos, impassíveis de transferência e restrição, tal como a propriedade e os contratos, apresentam-se hoje, conjugados com elementos, por assim dizer, menos egoístas. É o caso da função social, encartado à propriedade e aos contratos” (**op. et. loc. cit.**, p. 71).

Nesse sentido, vale trazer trecho do voto do Ministro PAULO BROSSARD nos autos do *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ:

“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”²⁰².

Esses poderes, entretanto, devem respeitar tanto a Constituição Federal quanto as leis que disciplinam a matéria, a fim de buscar a solução que mais se compatibilize com o ordenamento jurídico.

Sobre o tema, vale também conferir as palavras do Ministro EROS GRAU:

“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”²⁰³.

Assim, embora seja evidente que, em algumas oportunidades, haverá conflito entre os princípios constitucionais da intimidade e da privacidade e o dever de fiscalização do Poder Legislativo exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, tem-se que não é possível haver uma valoração de modo a destacar um ou outro.

²⁰² *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 14-04-1994.

²⁰³ Mandado de Segurança n.º 25.908/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 27-03-2006, **DJ** 31-03-2006, decisão monocrática.

Caberá aos operadores do direito, nessas hipóteses, procurar a solução mais adequada, de forma a conciliar os princípios, sem hierarquizá-los num plano genérico.

Para ARNOLDO WALD:

“(...) a coexistência de diversos princípios requer a relativização de cada um deles, mantendo-se a unidade do ordenamento jurídico. Portanto, em situações em que, diante de um caso determinado, dois princípios demonstrem-se antagônicos, eles não de sofrer uma harmonização, prevalecendo um apenas até o ponto em que as partes deverão renunciar à sua apresentação normativa em favor do outro princípio divergente”²⁰⁴.

Venia concessa, não seria apropriado nenhum cidadão se valer de um direito constitucional, como um escudo para se escusar de respeitar outros direitos constitucionais.

Sobre esse aspecto, leciona LUIS ROBERTO BARROSO:

“2. A lei não resiste à ponderação de valores imposta pela moderna teoria constitucional.

O direito, como se sabe, é um sistema de normas harmonicamente articuladas. Uma situação não pode ser regida por duas disposições legais simultâneas que se contraponham. Para solucionar tal conflito de leis, o ordenamento jurídico se serve de três critérios tradicionais: o da hierarquia – pelo qual a lei superior prevalece sobre a inferior –, o temporal – pelo qual a lei posterior revoga a anterior –, e o da especialização – pelo qual a lei específica prevalece sobre a lei geral.

Esses critérios, todavia, não são satisfatórios quando o conflito se dá entre normas constitucionais. De acordo com o princípio da unidade hierárquico-normativa, normas da Constituição originária jamais podem ser consideradas inválidas, nem o intérprete pode deliberadamente escolher uma para prevalecer sobre as demais. A Constituição, como se sabe, é um documento dialético, fruto de um compromisso político, e que, por isso mesmo, abriga princípios e direitos potencialmente conflitantes. Quando surgem efetivamente situações de conflito – como, e.g., as que contraponham o princípio da livre iniciativa e o da intervenção do Estado no domínio econômico, ou o direito de propriedade e o princípio da função social da propriedade – cabe ao intérprete buscar a conciliação possível entre as proposições aparentemente antagônicas, procedendo a uma ponderação de valores.

²⁰⁴ Arnold WALD, O Princípio Fundamental da Segurança Jurídica: Princípios Constitucionais Fundamentais, in: Carlos Mário da Silva VELLOSO, Roberto ROSAS, Antonio Carlos Rodrigues do AMARAL (Coords.), **Estudos em Homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins**, São Paulo, Lex, 2005, p. 219.

A ponderação de valores é técnica pela qual o intérprete procura lidar com valores constitucionais que se encontrem em linha de colisão. Como não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro, deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. O legislador não pode, arbitrariamente, escolher um dos interesses em jogo e anular o outro, sob pena de violar o texto constitucional. Nesse sentido, a conclusão de Daniel Sarmiento, em denso estudo sobre o tema:

‘Com efeito, na ponderação, a restrição imposta a cada interesse em jogo, num caso de conflito entre princípios constitucionais, só se justificará na medida em que: (a) mostrar-se apta a garantir a sobrevivência do interesse contraposto, (b) não houver solução menos gravosa, e (c) o benefício logrado com a restrição a um interesse compensar o grau de sacrifício imposto ao interesse antagônico’²⁰⁵.

No mesmo sentido, vale trazer à colação parte do voto do Ministro CELSO DE MELLO nos autos do Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ que expressamente diz:

“(...) Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias”²⁰⁶.

Deve-se esclarecer, contudo, outro ponto de enorme relevância para o nosso estudo.

²⁰⁵ Luis Roberto BARROSO, p. 264.

²⁰⁶ Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, **DJ** 12-05-2000.

Conforme dissemos acima, a jurisprudência e a maioria da doutrina têm acolhido o argumento de que, entre os interesses particular e público, deve prevalecer o último, como justificativa para a decretação de quebra do sigilo²⁰⁷.

A grande questão, portanto, reside em saber o que é interesse público que justifique a relativização das garantias individuais.

Nesse sentido, podemos dizer que interesse público não é um cheque em branco que autoriza, de forma indiscriminada, a quebra de sigilo ou mesmo a relativização de outros direitos individuais previstos na Constituição Federal.

O interesse público é a conformação às próprias normas constitucionais e dicção das leis.²⁰⁸

Nesse passo, preleciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“4. O princípio cogitado (supremacia do interesse público sobre o privado), evidentemente, tem, de direito, apenas a extensão e compostura que a ordem jurídica lhe houver atribuído na Constituição e nas leis com ela consonantes. Donde, jamais caberia invocá-lo abstratamente, com prescindência do perfil constitucional que lhe haja sido irrogado, e, como é óbvio, muito menos caberia recorrer a ele contra a Constituição ou as leis. Juridicamente, sua dimensão, intensidade e tônica são fornecidas pelo Direito posto, e só por este ângulo é que pode ser considerado e invocado”²⁰⁹.

²⁰⁷ “Há situações em que as restrições aos direitos fundamentais são justificadas pelo fato de os respectivos titulares encontrarem-se no âmbito de *relações especiais de sujeição* com o Poder Público. É que, em certos casos, a necessidade de viabilizar o adequado funcionamento das instituições torna imperativo que sejam limitados direitos fundamentais dos indivíduos que as integram” (Jane Reis Gonçalves PEREIRA, *As Restrições aos direitos Fundamentais nas relações especiais de sujeição*, in: Daniel SARMENTO, Flavio GALDINO (Orgs.), **op. cit.**, p. 65).

²⁰⁸ Marçal Justen Filho apresenta uma concepção moderna e diferenciada sobre “interesse público”. O referido doutrinador vem defendendo que o conceito de “interesse público” deve estar atrelado ao da “dignidade humana”, não existindo, portanto, qualquer tipo de hierarquia entre interesse público e individual. Nem sempre esse “interesse público” representa a vontade da coletividade. Trata-se, contudo e ao nosso ver, de uma posição altamente valorativa (Marçal JUSTEN FILHO, *Conceito de interesse público e a ‘personalização do direito administrativo’*, in: **RTDP** 26:115-136).

²⁰⁹ Celso Antonio Bandeira de MELLO, **Curso de Direito Administrativo**, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 88.

Assim sendo, a Comissão Parlamentar de Inquérito, *a priori*, pode determinar a quebra dos sigilos fiscais e bancários dos investigados, sempre justificadamente, desde que referida medida seja absolutamente necessária e indispensável para a consecução dos trabalhos.

Referido ato deve ser tomado somente quando não existir outro meio legalmente possível para se obter as informações desejadas, objeto da apuração, sempre buscando evitar o conflito entre os princípios constitucionais acima mencionados.

A respeito da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, destaca-se o quanto asseverado pelo Ministro CELSO DE MELLO nos autos do Mandado de Segurança n.º 23.639/DF-MC:

“A Comissão Parlamentar de Inquérito dispõe de competência para decretar, por autoridade própria, a quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, desde que esse ato de ruptura ("disclosure") esteja adequadamente fundamentado e revele a necessidade objetiva da efetivação dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - O inquérito parlamentar 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 esta possa incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento objeto da apuração congressual. Só não se revela possível a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, quando organizada com o objetivo único de investigar ilícitos penais, exceto se a indagação probatória sobre os atos delituosos tornar-se indispensável ao esclarecimento e à apuração dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar”²¹⁰.

E, sobre os requisitos que devem ser observados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito para a medida excepcional de quebra de sigilo, são oportunas as palavras do Ministro CEZAR PELUSO:

²¹⁰ Mandado de Segurança n.º 23.639/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 18-02-2000, DJ 25-02-2000.

“A primeira é que se exigem, ao lado dos requisitos da motivação (a) e da pertinência temática com o que se investiga (b), outros de não menor peso. Um deles é a necessidade absoluta da medida (c), no sentido de que o resultado por apurar não possa advir de nenhum outro meio ou fonte lícita de prova. Esta exigência é de justificação meridiana, suscetível de ser entendida por toda a gente, pela razão óbvia de que não se pode sacrificar direito fundamental tutelado pela Constituição – o direito à intimidade –, mediante uso da medida drástica e extremada quebra de sigilos, quando a existência do fato ou fatos sob investigação pode ser lograda com recurso aos meios ordinários de prova. Restrições absolutas e direito constitucional só se justificam em situações de absoluta excepcionalidade. O outro requisito é a existência de limitação temporal do objeto da medida (d), enquanto predeterminação formal do período que, constituindo a referência do tempo provável em que teria ocorrido o fato investigado, seja suficiente para lhe esclarecer a ocorrência por via tão excepcional e extrema”²¹¹.

Portanto, conclui-se que a excepcionalidade e o meio adequado devem ser verificados com prudência e moderação pelos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito no caso concreto, a fim de justificar a possível relativização dos direitos constitucionais referentes à quebra da privacidade e intimidade dos investigados. Trata-se, como se viu, de um poder extraordinário e excepcional.

3.3.6 Princípio da vinculação aos termos do requerimento

Uma vez preenchidos os requisitos constitucionais para a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito e devidamente observados os requisitos formais, ficam abertos os trabalhos investigatórios.

A Comissão Parlamentar de Inquérito já está apta a dar início à investigação dos fatos determinados constantes do requerimento de abertura, que deve conter os mesmos requisitos dispostos no art. 41 do Código de Processo Penal²¹², quais sejam: a

²¹¹ Mandado de Segurança n.º 25.812/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 17-02-2006, **DJ** 23-02-2006.

²¹² Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

clareza na exposição dos fatos e a indicação das circunstâncias. Ou seja, devem estar identificados na peça aprovada os fatos determinados e, conseqüentemente, como serão conduzidas as investigações da CPI²¹³. E, como já dissemos outrora, a investigação está limitada apenas e tão somente à apuração de tais fatos determinados.

Aliás, a Comissão Parlamentar de Inquérito detém poderes que, na realidade, são verdadeiros deveres instrumentais para atingir a finalidade pela qual foi criada, o que significa dizer que não pode se afastar do que foi aprovado pelos membros do Congresso Nacional, nos termos do que dispõe a Constituição Federal.

Existem duas razões para essa limitação formal.

A primeira, porque a comissão parlamentar de inquérito não recebe uma autorização genérica dos demais membros do Parlamento para investigar, de forma indiscriminada. A instrumentalidade do fato determinado é a justa garantia da competência da CPI.

A segunda, porque não se pode admitir, num Estado Democrático de Direito, uma investigação ampla e geral, sem fim específico. Os investigados, assim como toda a sociedade civil, têm o direito de conhecer, antecipadamente, o objeto da investigação, exatamente para que possam exercer o controle de eventuais desvios.

Assim, os poderes investigatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito, que são decorrentes da Constituição Federal e das leis, estão, repita-se, absolutamente condicionados à finalidade disposta no requerimento aprovado, não podendo se apartar desses estritos limites.

²¹³ O Regimento Interno do Senado (Resolução n.º 93/1970) dispõe, em seu art. 153, que o mesmo será aplicado subsidiariamente as disposições do Código de Processo Penal. No mesmo sentido, o parágrafo único, do art. 36, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 17/1989).

A este propósito:

“Escusaria advertir que, se se perde a 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”²¹⁴.

Por outro lado, é impossível prever todos os desdobramentos decorrentes da investigação em razão da natureza e complexidade dos trabalhos.

Entretanto, não se pode, sem um novo requerimento ou um aditamento, extrapolar o exato limite do que foi constitucionalmente aprovado.

O Ministro CARLOS BRITTO, em voto monocrático, pronunciou-se nesse sentido:

“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”²¹⁵.

Existe, entretanto, a chamada zona cinzenta, onde não é possível diferenciar um novo assunto daquele relacionado com o objeto do requerimento aprovado pelos membros do Congresso.

Em razão disso, assuntos tidos como intimamente relacionados com o fato principal, vêm sendo investigados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, com base

²¹⁴ Mandado de Segurança n.º 25.885/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 16-03-2006, **DJ** 24-03-2006, decisão monocrática.

²¹⁵ *Habeas Corpus* n.º 86.431/DF-MC, rel. Min. Carlos Britto, j. 08-08-2005, **DJ** 19-08-2005, decisão monocrática.

no mesmo requerimento e com a anuência do Poder Judiciário, independentemente de qualquer aditamento ou de aprovação formal. É o que se extrai da seguinte decisão:

“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”²¹⁶.

Esse posicionamento, *data venia*, merece críticas negativas.

Como já dito e redito, as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm poderes *especiais e invasivos* próprios de autoridades judiciais. Seus atos e suas sessões, por sua vez, têm provocado grande repercussão na mídia, expondo a imagem dos investigados e convocados²¹⁷.

²¹⁶ *Habeas Corpus* n.º 71.231/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 05-05-1994, **DJ** 31-10-1996. No mesmo sentido: Mandado de Segurança n.º 25.677/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 06-03-2006, **DJ** 13-03-2006, decisão monocrática.

²¹⁷ Aqui é oportuno trazer à baila a posição do Supremo Tribunal Federal que entendeu que não cabe ao Poder Judiciário restringir o acesso da imprensa e dos cidadãos às sessões realizadas pela Comissões Parlamentares de Inquérito, sob pena de violar a Separação dos Poderes. Nesse contexto: “O pedido de restrição da mídia e de jornalistas fica indeferido, por tratar-se de questão interna do Poder Legislativo” (*Habeas Corpus* n.º 89.226/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 04-07-2006, **DJ** 01-08-2006, decisões da presidência); “(...) entendo não competir, ao Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao postulado da separação de poderes, substituir-se, indevidamente, à CPMI/Correios na formulação de um juízo — que pertence, exclusivamente, à própria Comissão Parlamentar de Inquérito — consistente em restringir a publicidade da sessão a ser por ela realizada, em ordem a vedar o acesso, a tal sessão, de pessoas estranhas à mencionada CPMI, estendendo-se essa mesma proibição a jornalistas, inclusive. Na realidade, a postulação em causa, se admitida, representaria claro (e inaceitável) ato de censura judicial à publicidade e divulgação das sessões dos órgãos legislativos em geral, inclusive das Comissões Parlamentares de Inquérito. Não cabe, ao Supremo Tribunal Federal, interditar o acesso dos cidadãos às sessões dos órgãos que compõem o Poder Legislativo, muito menos privá-los do conhecimento dos atos do Congresso Nacional e de suas Comissões de Inquérito, pois, nesse domínio, há de preponderar um valor maior, representado pela exposição, ao escrutínio público, dos processos decisórios e investigatórios em curso no Parlamento. Não foi por outra razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal — apoiando-se em valioso precedente histórico firmado, por esta Corte, em 5-6-1914, no julgamento do HC 3.536, Rel. Ministro Oliveira Ribeiro (*Revista Forense*, vol. 22/301-304) — não referendou, em data mais recente (18-3-2004), decisão liminar, que, proferida no MS 24.832-MC/DF, havia impedido o acesso de câmeras de televisão e de particulares em geral a uma determinada sessão de CPI, em que tal órgão parlamentar procederia à inquirição de certa pessoa, por entender que a liberdade de informação (que compreende tanto a prerrogativa do cidadão de receber informação quanto o direito do profissional de imprensa de buscar e de transmitir essa mesma

Nesse passo, convém, além do dever de prudência e de cautela de estilo dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, a observância de todas as formalidades legais, de modo a propiciar um maior controle pela sociedade civil e pelo Poder Judiciário.

Não se trata de um mero formalismo, sem qualquer justificativa. Muito pelo contrário. Ainda que o cumprimento de certas formalidades, como o aditamento ao requerimento mediante nova aprovação, possa ocasionar atrasos na investigação, ele deve, necessariamente, ser observado, pois cumpre papel primordial e relevante no Estado Democrático de Direito - o da segurança jurídica.

E o princípio da segurança jurídica decorre da própria noção de Estado Democrático de Direito, prescrita como princípio fundamental na Constituição da República (art. 1º, *caput*).

Referido princípio fundamental traduz a garantia do cidadão contra o arbítrio estatal, salvaguardando elementos fundamentais da sociedade, como o democrático, a justiça, a igualdade, o devido processo legal, a separação de poderes e a legalidade.

A esse respeito, esclarece FÁBIO BARBALHO LEITE que:

“(...) ao Ordenamento Jurídico, entretanto, a forma não tem valor estético; vale enquanto instrumento, e justifica-se, sendo exigível, na medida em que necessária como instrumento”²¹⁸.

informação) deveria preponderar no contexto então em exame” (Mandado de Segurança n.º 25.832/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 14-02-2006, **DJ** 20-02-2006, decisão monocrática).

“Não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia, a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em Comissão Parlamentar de Inquérito” (Mandado de Segurança n.º 24.832/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 18-03-2004, **DJ** 18-08-2006, questões de ordem).

²¹⁸ Fábio Barbalho LEITE, A mitigação do formalismo no julgamento da habilitação e das propostas em licitações, in: **RDA** 236:175-204.

Diante disso, a flexibilização da competência da Comissão Parlamentar de Inquérito, sem a observância das formalidades de praxe, pode gerar incerteza jurídica aos investigados, incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Na hipótese de dúvida em relação à correlação dos termos, deve prevalecer sempre a interpretação que prestigie, com maior efetividade, as garantias fundamentais, no caso, o formalismo do termo investigatório.

Reiteramos as lições já trazidas de JEAN RIVERO e HUGUES MOUTOUH no sentido de que as regras processuais são uma garantia necessária para concretização das liberdades públicas²¹⁹.

Pela mesma razão, o relatório parcial ou final das Comissões Parlamentares de Inquérito também não pode se afastar dos termos apostos no requerimento, em nenhuma hipótese.

Deve haver estrita correlação entre os termos do requerimento devidamente aprovado e os do relatório, sob pena de invalidade de todo o procedimento investigatório. Relatar fora dos parâmetros do requerimento significa desobedecer à autorização concedida pelo Parlamento e, violar o devido processo legal dos investigados.

O princípio da busca da verdade real não legitima nenhum tipo de violação de direitos e garantias constitucionais, ainda que sob o argumento de relevante interesse público.

²¹⁹ Jean RIVERO e Hugues MOUTOUH, **op. cit.**, p. 164-165.

Vasta é a jurisprudência acerca da necessidade de observância do princípio da correlação entre a queixa e a sentença que pode *mutatis mutandis* ser aplicada às conclusões finais da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Seguem algumas, proferidas por Tribunais de Segunda Instância:

“O princípio da correlação entre imputação e sentença representa uma das mais relevantes garantias do direito de defesa, que se acha tutelado por via constitucional. Qualquer distorção, sem a observância do disposto no art. 384 da lei penal adjetiva, significa ofensa àquele princípio e acarreta a nulidade da sentença” (TACRIMSP RT 526/396)²²⁰.

O Superior Tribunal de Justiça vem decidindo em idêntico sentido:

“PROCESSO PENAL – MUTATIO LIBELLI. - 1. É nula a sentença que condena o acusado por crime não descrito na denúncia, sem oferecer-lhe oportunidade para manifestar-se, na forma do art. 384 do Código de Processo Penal. - 2. Observância dos princípios da ampla-defesa e do contraditório. Impossibilidade de exame, em sede de recurso especial, de alegação de contrariedade ao art. 158 do CPP, por importar em revolvimento do elenco probatório, vedado pelo verbete da súmula 07/STJ. 3. Recurso conhecido em parte e, nesta extensão, provido”²²¹.

²²⁰ “Conjugando-se constrangimento e ardil fraudulento para obtenção de indevida vantagem econômica, intitulado-se falsamente o agente como autoridade, o crime a reconhecer é o de extorsão, porque a vítima cede pela coação, embora a eficácia desta seja gerada pela fraude, pelo engano. Denunciado o réu por tal delito e tendo a sentença dado nova definição jurídica ao fato sem observância do disposto no art. 384 do CPP, condenando-o por concussão, a nulidade existe e é insanável, mas não pode ser proclamada em recurso exclusivo do acusado, pois poderia dar margem à *reformatio in pejus*, impondo-se a absolvição” (RT 615:268). “Nula é a sentença que, a pretexto de dar nova definição jurídica ao fato, acrescenta figura delituosa não contida implícita ou explicitamente na denúncia” (RT 520/434). “O Juiz não pode julgar o réu por fato, que não lhe foi imputado na peça acusatória. Impedem-no os princípios da plenitude do direito de defesa e o *ne procedat iudex ex officio*, corolários do sistema acusatório entre nós adotado. Inexistindo correlação entre imputação e condenação, a sentença é nula. Não alegada, no apelo do réu, tal nulidade, impõe-se a solução absolutória” (JUTACRIMSP 76:271). “Imputado ao acusado o crime de lesão corporal dolosa, não há como desclassificar o delito para a forma culposa, salvo se observadas pelo juiz as providências contidas no art. 384 do CPP. As omissão dessas providências, quando ocorre a modificação da definição jurídica do fato, pela diversificação do elemento subjetivo da infração, importa em cerceamento de defesa, malgrado a nova classificação se mostrar favorável ao réu, que não pode ser condenado por um crime não objeto da imputação” (JUTACRIMSP 77:293). “O réu se defende tão só dos fatos que lhe são irrogados pela inicial acusatória. Inadmissível, assim, sua condenação por fato diverso” (JUTACRIMSP 56:335). “Fere flagrantemente o princípio da imutabilidade do libelo, a condenação do agente por fato diverso daquele apontado na denúncia” (JUTACRIMSP 64:190).

²²¹ Recurso Especial n.º 111.642/MG, Sexta Turma, rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 22-04-1997, DJ 19-05-1997, p. 20.700.

Assim sendo, podemos concluir que a Comissão Parlamentar de Inquérito deve ficar vinculada aos termos do requerimento. Mais do que uma simples formalidade, trata-se de uma efetiva garantia que possibilita o controle pelos investigados, Poder Judiciário e sociedade civil.

Eventuais questões paralelas poderão ser investigadas, desde que o termo inicial seja aditado, obedecendo-se os mesmos requisitos constitucionais de admissibilidade.

Nesse sentido, pois, todos os trabalhos investigatórios devem seguir o quanto proposto no termo de abertura. O relatório parcial ou final da Comissão Parlamentar de Inquérito também não poderá se desvincular dos termos iniciais, sob pena de nulidade.

IV. PUBLICIDADE OU TRANSFERÊNCIA DE SIGILO?

Outro ponto que merece destaque é a questão da divulgação das informações obtidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Conquanto, esse tema, não seja propriamente um dos requisitos autorizador da quebra de sigilo, ele é fundamental e indispensável na orientação dos trabalhos parlamentares no sentido de que sejam resguardados os direitos fundamentais dos cidadãos.

Sobre esse assunto, contudo, os doutrinadores divergem sobremaneira, conforme será visto.

Segundo JOSÉ CLÁUDIO FRANCO DE ALENCAR:

(...) a publicidade deve ser a regra, com exceção para os casos em que haja interesse social ou necessidade de defesa da intimidade. Ele aduz: “de pronto deve ser destacado que sendo a publicidade da atividade estatal inerente ao próprio sistema democrático, todos os atos praticados por seus agentes devem ser inteligíveis e, na medida do possível, públicos, para que a sociedade possa deles tomar conhecimento, entendê-los e sobre eles exercer controle. Os princípios da publicidade e da transparência aplicam-se perfeitamente aos trabalhos parlamentares, inclusive às Comissões de Inquérito. (...) Diante do exposto, podemos afirmar que os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, por força de mandamento constitucional, são em regra públicos, inclusive com participação da imprensa, preservando-se o sigilo apenas quando a defesa da intimidade ou o próprio interesse social o exigirem como, por exemplo, para garantir a eficácia das investigações”²²².

Já MANOEL MESSIAS PEIXINHO e RICARDO GUANABARA defendem que as informações devem ser mantidas no âmbito das investigações, sob responsabilidade de seus detentores, sob pena de responsabilização futura do Estado, nos seguintes termos:

“Importa-se ressaltar que as informações obtidas com a quebra de sigilo, independentemente do procedimento adotado para sua obtenção, devem ser mantidas no âmbito da investigação, ficando as autoridades competentes responsáveis pela não divulgação dos dados obtidos. Razão esta que se fundamenta na proteção da intimidade dos investigados, resguardando,

²²² José Cláudio Franco de ALENCAR, *op. cit.*, pp. 57-58.

ainda, de responsabilização futura o Estado, pela exposição prejudicial de pessoas, que possam a vir pleitear indenização por danos morais”²²³⁻²²⁴.

²²³ Manoel Messias PEIXINHO e Ricardo GUANABARA, *op. cit.*, p. 202.

²²⁴ **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**

“Ora, a falta de sigilo ou mesmo a publicidade dos atos das comissões, por si só, não são argumentos suficientes para que se faça uma interpretação no sentido de que a lei antes citada 'ao omitir cláusulas garantistas acha-se afastada dos contextos histórico e constitucional'. Importante, neste aspecto, rebater dizendo que, como deve acontecer com o inquérito policial, nos procedimentos das Comissões, os parlamentares responsáveis pelas investigações estão sujeitos às mesmas regras que qualquer outro agente público ou político e, por isso mesmo, passíveis de serem responsabilizados civil e criminalmente por ações ou omissões que possam causar prejuízos a terceiros, mesmo o moral. Da mesma forma, a responsabilização do Estado, ante sua responsabilidade civil objetiva. Logo, vige o princípio da legalidade aqui, como em qualquer procedimento de caráter administrativo” (Apelação Cível em Mandado de Segurança n.º 029368-0/2003, Terceira Câmara de Direito Público, rel. Des. Rui Fortes, j. 27-02-2007).

Tribunal Regional Federal da 1ª Região

“ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - EMBARGOS INFRINGENTES - RELATÓRIO FINAL DA CPI DO ORÇAMENTO - MENÇÃO INDEVIDA DE FATO NÃO ESCLARECIDO PELA COMISSÃO - SUSPEITA DE ENVOLVIMENTO DE JORNALISTA NO ESQUEMA DE ILICITUDES DETECTADAS PELA CPI - TRABALHO PROFISSIONAL REALIZADO - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - RELAÇÃO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADA - DANO MORAL CARACTERIZADO - INDENIZAÇÃO DEVIDA - QUANTUM - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE E DA MODERAÇÃO - 1. Os atos administrativos praticados pela Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, tais como divulgação de notícias e relatórios, publicação de atos, etc., quando causadores de danos a terceiros, estão sujeitos à Responsabilidade Civil Objetiva do Estado, na vertente da teoria do risco administrativo. Em tal hipótese, os agentes políticos encarregados da investigação agem na qualidade de representantes da União (Estado-Administração). Assim, comprovado o comportamento comissivo ou omissivo, imputável ao agente público, bem como o nexo de causalidade e o dano (moral e/ou material) a terceiro, incide a regra prevista no art. 37, § 6º, da CF/88. 2. Na hipótese vertente, resta caracterizado o alegado dano moral, decorrente da violação ao direito à intimidade, personalidade, honra e imagem de conceituado jornalista, que teve seu nome mencionado, descuidadamente, no relatório final de CPI constituída para apurar desvios de recursos do Orçamento da União, noticiando ter sido ele destinatário de cheques nominais emitidos por ex-deputado cassado, sem qualquer apuração sobre a contraprestação de serviços profissionais contratados e realizados. Ao contrário, por falta da devida e antecedente investigação dos fatos, em que pese solicitação do interessado nesse sentido, tal menção implicou suspeita de seu envolvimento no esquema de ilicitudes detectadas pela CPI, com divulgação ampla. 3. O dano moral, tido como lesão à personalidade, ao âmago e à honra da pessoa, alcança os reflexos que atingem parte muito própria do indivíduo - o seu interior. Logo, a prova do referido dano se satisfaz. Caso em que se comprova, por meio de prova testemunhal, inclusive do dirigente do órgão empregador, à época, que, em decorrência do fato lesivo, o jornalista veio a perder seu emprego, onde exercia a relevante função de Diretor de Redação em jornal de grande circulação na Capital Federal, somente obtendo outra posição profissional, de hierarquia inferior, muito tempo depois. Tal dado reforça, ainda mais, o dano verificado (ofensa ao moral humano). 4. Valor da indenização arbitrado no voto médio com razoabilidade (R\$ 20.000, 00), levando-se em consideração as circunstâncias e os elementos da causa, de modo a representar efetiva sanção ao ofensor, sem, no entanto, caracterizar enriquecimento sem causa da vítima. Sobre o tema, recentíssimos pronunciamentos do Colendo Superior Tribunal de Justiça registram a redução significativa do valor das indenizações fixadas pelas instâncias ordinárias para valores razoáveis e moderados' (Notícias do STJ de 08.05.2003 e de 13.05.2003 - www.STJ.gov.BR). 5. Embargos infringentes da União e do Autor improvidos” (Embargos Infringentes em Apelação Cível n.º 01000208027/DF, Terceira Secção, rel. Juiz Conv. Reynaldo Soares da Fonseca, DJU 21-10-2003, p. 14).

A expressão “quebra de sigilo” não pode ser entendida como publicidade. O controle social defendido durante todo o trabalho sobre a quebra de sigilo deve ser entendido como o controle de metas ou de finalidade do trabalho da CPI. A sociedade não pode substituir os membros da comissão, sob argumento de legitimidade.

A nosso ver, essa expressão constitucional deve ser entendida apenas como transferência de segredo, e o seu rompimento por membros das comissões parlamentares pode representar a conduta típica de violação de sigilo funcional.

E ainda, a menção feita pela Lei n.º 9.296/96 ao segredo de justiça é perfeitamente aplicável às Comissões Parlamentares de Inquérito, que deverão zelar pelo segredo das informações que obtiverem dos investigados.

As informações privadas decorrentes da quebra de sigilo têm função instrutória da Comissão Parlamentar de Inquérito e, em razão disso, não devem servir como instrumento de abusos para fins políticos ou econômicos, por meio da divulgação para os meios de comunicação, como vem, sucessivamente, ocorrendo nos últimos anos.

Ocorrendo tal prática, caberá à corregedoria das respectivas Casas, bem como ao Ministério Público, investigar e processar os culpados.

Em que pesem tais ensinamentos e a nossa posição, o mais importante, entretanto, é entender que o assunto está longe de ser considerado algo simples, principalmente por causa da influência que o fator política exerce sobre os membros que compõem as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Para PLÍNIO SALGADO:

“(…) apesar de coberto de razão, o íncito publicista (PIMENTA BUENO), posto que pela abertura pública das reuniões das comissões de inquérito, e da publicação de seus atos, o país poderá ser informado e acompanhar o desenvolvimento das tarefas e das soluções para os problemas diversos, de interesse nacional, determinativos da própria instituição das CPIs, a questão não é simples, pelos excessos que podem ser cometidos pelos membros das comissões, sendo parlamentares, que, às vezes, imbuídos de sentimentos ou emoções de caráter político pessoal ou partidário, buscam promover-se, especialmente para firmarem-se na sua base eleitoral, em detrimento da respeitabilidade e honorabilidade dos investigados, quando não expostos à execração pública” (observações nossas)²²⁵.

A dificuldade de preservação das informações obtidas mediante a quebra de sigilo aumenta, já que a regra para as reuniões das Comissões Parlamentares de Inquérito é a publicidade²²⁶, princípio previsto no art. 37, *caput*, da CF.

Referidas reuniões somente tornar-se-ão sigilosas quando a natureza do assunto o exigir ou a lei assim impuser.

Acerca da divulgação de dados obtidos e do caráter público das reuniões das Comissões Parlamentares de Inquérito, o Supremo Tribunal Federal há muito firmou entendimento a favor, conforme se depreende da análise do seguinte julgado:

“PRETENDIDA INTERDIÇÃO DE USO, POR MEMBROS DE CPI, DE DADOS SIGILOSOS A QUE TIVERAM ACESSO. INVIABILIDADE. POSTULAÇÃO QUE TAMBÉM OBJETIVA VEDAR O ACESSO DA IMPRENSA E DE PESSOAS ESTRANHAS À CPI À INQUIRIRÃO DO IMPETRANTE. INADMISSIBILIDADE. INACEITÁVEL ATO DE CENSURA JUDICIAL. A ESSENCIALIDADE DA LIBERDADE DE INFORMAÇÃO, ESPECIALMENTE QUANDO EM DEBATE O INTERESSE PÚBLICO. A PUBLICIDADE DAS SESSÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO, INCLUSIVE DAS CPIs, COMO CONCRETIZAÇÃO DESSA VALIOSA FRANQUIA CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE DESSACRALIZAR O SEGREDO.

²²⁵ Plínio SALGADO, **Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**, Belo Horizonte, Del Rey, 2001, pp. 177-178.

²²⁶ Já não é de hoje da aplicação do princípio da publicidade em certos atos do Poder Legislativo. Em 1914, o Senador Ruy Barbosa impetrou *Habeas Corpus* para publicar os seus discursos pela imprensa.

Supremo Tribunal Federal

“As imunidades parlamentares estabelecidas no art. 19 da Constituição da República, asseguram ao senador da República, publicar os seus discursos proferidos no Parlamento pela imprensa, onde, quando e como lhe convier.

(…) No mérito, o Tribunal, por maioria, concedeu a ordem impetrada, para que seja o impetrante, senador Ruy Barbosa, assegurado no seu direito constitucional de publicar os seus discursos proferidos no Senado, pela imprensa, onde, como e quando lhe convier, vencido o Senhor Ministro Godofredo Cunha (…)” (*Habeas Corpus* n.º 3.536, Tribunal Pleno, rel. Min. Oliveira Ribeiro, j. 06-05-1914).

PRECEDENTES (STF). PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INDEFERIDO. DECISÃO: Trata-se de pedido de reconsideração (fls. 40/41) que objetiva, alternativamente, (a) seja determinado, aos membros da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, quando da inquirição do Senhor Jorge Ribeiro dos Santos, que não revelem os dados sigilosos a que os congressistas tiveram acesso, ou, então, (b) seja ordenada, a essa mesma CPMI, a realização de sessão reservada, para a tomada de depoimento do mencionado impetrante, "(...) com acesso vedado à imprensa, limitando-se o fluxo de pessoas na sessão à presença dos integrantes da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, do depoente e de seu defensor, justamente para se assegurar o sigilo dos dados e informações da SÃO PAULO CORRETORA (...)" (fls. 41 - grifei). Indefiro o pedido de reconsideração, eis que o eventual acolhimento do pleito - objetivando a interdição de uso, pelos integrantes da CPMI em questão, dos dados sigilosos pertinentes à São Paulo Corretora de Valores Ltda. -, além de tornar inócua a quebra de sigilo (que teria sido legitimamente determinada pela referida CPMI), importaria em clara (e indevida) restrição ao poder investigatório desse órgão parlamentar. Por sua vez, e no que concerne ao outro pedido formulado por um dos impetrantes, também entendo não competir, ao Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao postulado da separação de poderes, substituir-se, indevidamente, à CPMI/Correios na formulação de um juízo - que pertence, exclusivamente, à própria Comissão Parlamentar de Inquérito - consistente em restringir a publicidade da sessão a ser por ela realizada, em ordem a vedar o acesso, a tal sessão, de pessoas estranhas à mencionada CPMI, estendendo-se essa mesma proibição a jornalistas, inclusive. Na realidade, a postulação em causa, se admitida, representaria claro (e inaceitável) ato de censura judicial à publicidade e divulgação das sessões dos órgãos legislativos em geral, inclusive das Comissões Parlamentares de Inquérito. Não cabe, ao Supremo Tribunal Federal, interditar o acesso dos cidadãos às sessões dos órgãos que compõem o Poder Legislativo, muito menos privá-los do conhecimento dos atos do Congresso Nacional e de suas Comissões de Inquérito, pois, nesse domínio, há de preponderar um valor maior, representado pela exposição, ao escrutínio público, dos processos decisórios e investigatórios em curso no Parlamento. Não foi por outra razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal - apoiando-se em valioso precedente histórico firmado, por esta Corte, em 05/06/1914, no julgamento do HC 3.536, Rel. Min. OLIVEIRA RIBEIRO (Revista Forense, vol. 22/301-304) - não referendou, em data mais recente (18/03/2004), decisão liminar, que, proferida no MS 24.832-MC/DF, havia impedido o acesso de câmeras de televisão e de particulares em geral a uma determinada sessão de CPI, em que tal órgão parlamentar procederia à inquirição de certa pessoa, por entender que a liberdade de informação (que compreende tanto a prerrogativa do cidadão de receber informação quanto o direito do profissional de imprensa de buscar e de transmitir essa mesma informação) deveria preponderar no contexto então em exame. Não custa rememorar, neste ponto, tal como decidi no MS 24.725-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Informativo/STF nº 331), que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério. Na realidade, a Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO ("O Futuro da Democracia", p. 86, 1986, Paz e Terra), como "um modelo ideal do governo público em público". A Assembléia Nacional Constituinte, em momento de feliz inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o mistério e com o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide autoritária do regime político anterior (1964-1985), quando no desempenho de sua prática governamental. Ao dessacralizar o segredo, a Assembléia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido, em sua expressão concreta, em fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. É preciso não perder de perspectiva que a Constituição da República não privilegia o sigilo, nem permite que este se transforme em 'praxis' governamental, sob pena de grave ofensa ao princípio democrático, pois, consoante adverte NORBERTO BOBBIO, em lição magistral sobre o tema ("O Futuro da Democracia", 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério. Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que a exigência de

publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado traduz consequência que resulta de um princípio essencial a que a nova ordem jurídico-constitucional vigente em nosso País não permaneceu indiferente. O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais, como o reconheceu, em julgamento plenário, o Supremo Tribunal Federal (RTJ 139/712-713, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Impende assinalar, ainda, que o direito de acesso às informações de interesse coletivo ou geral - a que fazem jus os cidadãos e, também, os meios de comunicação social - qualifica-se como instrumento viabilizador do exercício da fiscalização social a que estão sujeitos os atos do poder público. Ao examinar pretensão idêntica à ora deduzida nesta sede mandamental, quando do julgamento plenário do MS 23.639/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (RTJ 177/229-240), tive o ensejo de destacar, a propósito do tema, o que se segue: ‘Não vejo, contudo, como determinar à CPI/Narcotráfico que se abstenha de divulgar dados ou registros sigilosos, pois não posso presumir que um órgão estatal vá transgredir as leis da República, notadamente em face da circunstância de que a atividade estatal reveste-se da presunção ‘*juris tantum*’ de legitimidade e de fidelidade ao ordenamento positivo. Situações anômalas, inferidas de suposta infringência das normas legais, não podem ser imputadas, por simples presunção, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no âmbito das Casas do Congresso Nacional, especialmente se o impetrante - sem qualquer suporte probatório idôneo - não é capaz de demonstrar que o órgão ora apontado como coator vá divulgar, sem justa causa, o conteúdo das informações sigilosas a que legitimamente teve acesso’²²⁷.

Ainda a este respeito:

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Depoimento. Indiciado. Sessão pública. Transmissão e gravação. Admissibilidade. Inexistência aparente de dano à honra e à imagem. Liminar concedida. Referendo negado. Votos vencidos. Não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia, a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em Comissão Parlamentar de Inquérito”²²⁸.

Para finalizar, vale citar as recomendações dadas por EDSON JACINTO DA SILVA, para quem o sigilo dos dados obtidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito deva ser atuado em apenso:

“(...) o pedido de interceptação de comunicação telefônica, deverá ser atuado em autos apartados, e deverão ser apensados aos autos de inquérito policial ou ao processo criminal, e no caso das Comissões Parlamentares de Inquérito, também deverá ser atuado em apenso, de modo que seja preservado o sigilo de suas diligências, das gravações e das transcrições respectivas. Sendo sempre bom lembrar que conforme dispõe o parágrafo único do art. 8º, a apensação somente poderá ocorrer antes do relatório da autoridade, quando se tratar de inquérito. Em qualquer circunstância haverá sempre a necessidade de ser preservado o sigilo

²²⁷ Mandado de Segurança n.º 25.832/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 14-02-2006, **DJ** 20-02-2006, decisão monocrática.

²²⁸ Mandado de Segurança n.º 24.832/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 18-03-2004, **DJ** 18-08-2006, questões de ordem.

das diligências, das gravações e das respectivas transcrições, pois caso contrário, seria inútil a interceptação”²²⁹.

²²⁹ Edson Jacinto da SILVA. **op. cit.**, p. 136.

V. CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

No regime político brasileiro, que consagra o Estado Democrático de Direito, o controle de poder constitui uma exigência essencial para evitar que algum dos Poderes da República fique acima da Constituição.

A função de controlar os excessos cometidos por qualquer dos Poderes da República, no entanto, foi dada ao Poder Judiciário, guardião dos direitos fundamentais dos cidadãos, conforme disposição do art. 5º, XXXV, da CF, segundo a qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Também cabe ao Judiciário, uma vez provocado, zelar pela observância do princípio da legalidade (art. 5º, II da CF), já comentado em capítulo próprio do presente trabalho.

Às Comissões Parlamentares de Inquérito, o legislador constituinte atribuiu “poderes de investigação próprios de autoridades judiciais” que, como já dito, não significam poderes ilimitados ou absolutos. Pelo contrário, seus poderes sofrem as restrições impostas pela Constituição Federal e devem respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

A esse propósito, pertinente a advertência de JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo “tem limites na Constituição e nas leis (...)”²³⁰.

Diante disso, portanto, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando resultarem em abuso de poder ou em inconstitucionalidade, serão passíveis de controle jurisdicional. Referido controle está devidamente pautado na Constituição Federal

²³⁰ José Alfredo de Oliveira BARACHO, *op. cit.*, p. 147.

e, por essa razão, não caracteriza violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º, da CF²³¹, como muito bem decidiu o Supremo Tribunal Federal.

É o que se extrai do seguinte julgado:

“(…) O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República”²³²⁻²³³.

Historicamente, a Suprema Corte, instada a se pronunciar, destacou-se na defesa da Constituição Federal, mesmo nos dias mais severos de nossa República.

²³¹ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

²³² Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-09-1999, **DJ** 12-05-2000.

²³³ No mesmo sentido: Mandado de Segurança n.º 23.595/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 17-12-1999, **DJ** 01-02-2000, decisão monocrática. “(...) É preciso ter presente, desse modo, que o ordenamento positivo brasileiro, com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais. Cumpre não perder de perspectiva que, no regime constitucional que consagra o Estado democrático de direito, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, na medida em que delas derivem conseqüências de ordem jurídica, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com inobservância da Constituição e das leis. Quando estiver em questão, portanto, a necessidade de impor o respeito à ordem constitucional, a invocação do princípio da separação de poderes não terá a virtude nem de impedir o controle judicial e nem de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República. (...)”.

O Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA ao conceder liminar em Habeas Corpus que limitava a competência da Justiça Militar sobre os atos políticos, corajosamente, discursou:

“A Constituição é o escudo de todos os cidadãos, na legítima interpretação desta Suprema Corte. É necessário, na hora grave da história nacional, que os violentos, os obstinados, os que têm ódio no coração, abram os ouvidos para um dos guias da nacionalidade, o maior dos advogados brasileiros, seu maior tribuno e parlamentar, que foi Rui Barbosa: Quando as leis cessam de proteger nossos adversários, virtualmente, cessam de nos proteger.”²³⁴

Nesse contexto, a competência para exercer o controle jurisdicional de ato praticado por Comissão Parlamentar de Inquérito, seja ela criada pelo Congresso Nacional ou uma de suas Casas, será, originariamente, do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, *d*, da CF²³⁵, que apesar de, em sua literalidade, aludir ao ajuizamento de remédios contra atos das Mesas da Câmara e do Senado, seus preceitos são extensivos às Comissões Parlamentares de Inquérito, porque elas, em verdade, nada mais são que a *longa manus* do Congresso e de suas Casas.

A esse propósito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, conforme se depreende da ementa abaixo, *in verbis*:

“Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar hábeas corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, *i*, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o

²³⁴ Emília Viotti da COSTA, **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**, 2ª ed., São Paulo, Unesp, 2006, p. 164.

²³⁵ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:

(...)

d) o "habeas-corpus", sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.

Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1.959, de 1953 e HC 92.678, de 1953²³⁶.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto, situam-se no mesmo plano jurídico do Congresso Nacional e de suas Casas, pelo que é possível até dizer que são o próprio Parlamento.

No caso de Comissão Parlamentar de Inquérito criada no âmbito municipal, a competência será do Juiz de Direito e, no caso dos Estados, a competência será do Tribunal de Justiça do respectivo Estado.

Quanto ao meio processual adequado ao exercício do controle jurisdicional, o que o irá determinar será o direito infringido. Assim, o cidadão que sofrer ato ilegal com abuso de poder praticado por Comissão Parlamentar de Inquérito tem interesse de agir e legitimidade para ajuizar mandado de segurança em defesa de seu direito subjetivo, líquido e certo, não amparável por *habeas corpus* – garantia constitucional suprema ao direito de ir e vir.

Tais remédios constitucionais, entretanto, restarão prejudicados quando da conclusão dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, independentemente de seu relatório final ter sido ou não aprovado.

Nesse sentido:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus*, sempre que — impetrados tais *writs* constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a extinguir-se, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final²³⁷.”

²³⁶ *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 14-04-1994.

²³⁷ Mandado de Segurança n.º 23.852/DF-QO, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 28-06-2001, **DJ** 24-08-2001. No mesmo sentido: Mandado de Segurança n.º 23.491/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 13-09-2000, **DJ** 19-09-2000, decisão monocrática.

À margem do controle jurisdicional, somente estão as questões *interna corporis* que, para HELY LOPES MEIRELLES:

“(...) são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa Diretora (eleições internas), os de verificação dos poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de , constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações. Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento”²³⁸.

Esse, aliás, é o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“(...) 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 consequência, 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”²³⁹.

Como exemplo de matéria considerada *interna corporis* pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, pode-se citar o *Habeas Corpus* n.º 89.226²⁴⁰, cujo impetrante, que pleiteava, entre outras coisas, a restrição do acesso da mídia escrita, falada e televisionada, com vedação de fotografia, transmissão ou presença de jornalistas na reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito, teve seu pedido indeferido, pois para o Supremo Tribunal Federal a questão dizia respeito à matéria interna do Poder Legislativo.

²³⁸ Hely Lopes MEIRELLES, **op. cit.**, p. 612.

²³⁹ Mandado de Segurança n.º 23.595/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 17-12-1999, **DJ** 01-02-2000, decisão monocrática.

²⁴⁰ *Habeas Corpus* n.º 89.226/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 04-07-2006, **DJ** 01-08-2006, decisões da presidência.

Conclui-se, pois, que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito que afetem ou restrinjam direitos e garantias fundamentais estarão sempre sujeitos ao controle prévio e posterior do Poder Judiciário. O princípio da separação dos poderes não pode servir de empecilho nesses casos.

CONCLUSÕES

A presente dissertação tem como objetivo trazer mais perguntas e dúvidas do que propriamente respostas sobre o tema trazido.

Em alguns pontos do nosso estudo, apresentamos ou mesmo orientamos soluções jurídicas para indicar os limites e requisitos das Comissões Parlamentares de Inquérito. Entretanto, alertamos que elas não são únicas ou nem mesmo representam a posição majoritária da doutrina e do Supremo Tribunal Federal.

O debate sobre a garantia de sigilo, como um direito fundamental, tornou-se obrigatório nessa nova era dos direitos, por diversas razões sociais e históricas apresentadas ao longo do nosso trabalho.

Hoje em dia, existe uma permanente tensão entre interesses individuais e coletivos.

O ponto central desse debate reside, a nosso ver, em identificar em quais condições esse direito individual fundamental deve e pode ser limitado em nome de um interesse coletivo, sem ser totalmente anulado.

E mais, quais devem ser os requisitos de forma e as garantias para se efetivar um equilíbrio entre poder de autoridade e garantia dos investigados.

Para nós, não existe uma única solução geral e apriorística.

Os meios processuais, no entanto, podem garantir a forma para resolução desses conflitos dentro de cada caso concreto.

Nessa seara de debates, insere-se, pois, a Comissão Parlamentar de Inquérito.

O constituinte de 1988 não imaginava que, ao elevar a Comissão Parlamentar de Inquérito ao campo constitucional, bem como ao atribuir-lhe “poderes investigatórios próprios de autoridade judicial”, antigos conceitos jurídicos sobre garantias, direitos e estrutura dos Poderes seriam revistos.

Na verdade, não se imaginava também que as CPIs se tornariam uma das principais atividades do Poder Legislativo e que o Poder Judiciário seria chamado, diversas vezes, a se pronunciar, não só para garantir os direitos individuais dos particulares, mas também para delimitar a área de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Assim, o tema é polêmico e reclama um debate sereno e contínuo entre os operadores do direito, a sociedade civil e os Três Poderes, não sendo possível uma única conclusão.

Ressalta-se, ainda, que não se trata de um problema exclusivamente brasileiro, mas de uma questão supranacional, em razão da natureza específica das medidas operacionais restritivas desse direito fundamental.

Os meios tecnológicos não respeitam as fronteiras. A transformação dessas novas tecnologias e as mudanças sociais não precisam representar, necessariamente, o fim de uma era, ou ainda uma decadência. A questão do sigilo e da garantia de um direito individual tornou-se uma preocupação constante da Corte Internacional dos Direitos Humanos, frente aos abusos por parte de alguns governantes. Outrossim, essa nova realidade oferece a chance para novas idéias e novos modelos jurídicos. É tempo de criação e desenvolvimento.

Enfim, podemos concluir que o nosso objetivo foi trazer, ao longo do presente trabalho, indagações e questões com a finalidade de contribuir com o debate sobre os limites jurídicos referentes à quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

Doutrina

ALENCAR, José Cláudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro, Renovar, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Alguns andaimes da Constituição**. Rio de Janeiro: Aloísio Maria de Oliveira, 1950.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira, **Teoria geral das comissões parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. In: BARROSO, Luis Roberto (org.). **Temas de Direito Constitucional**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. Comissões Parlamentares de Inquérito: competências legítimas e limitações constitucionais, inadmissibilidade de investigação de contrato particular entre pessoas privadas, sem repercussão sobre o interesse público. In: **RT** 768:109.

BIM, Eduardo Fortunato. Composição partidária proporcional nas Comissões Parlamentares (CF, Artigo 58, § 1º) e o pensamento do possível: o direito da minoria à efetivação da CPI. In: **Revista de Direito Público**, São Paulo, n.º 9, pp. 50-51, jul./set. 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6ª ed. Brasília: UnB, 1995.

BRUM, Jander Maurício. **CPI (comissão parlamentar de inquérito): federal, estadual, municipal: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aidê, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 1991.

CARDOSO, Hélio Apoliano. **Das CPI's: breve teoria e jurisprudência**. Campinas: Bookseller, 2002.

Carlos Roberto de Siqueira CASTRO. **O Devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CARVALHO, Júlio Marino de. **Os Direitos humanos no tempo e no espaço**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

CASTRO, José Nilo de. **A CPI municipal**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal Anotada**. v. III. Rio de Janeiro: José Korfino, 1952.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. In: **RTDP** 10:62.

COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 2006.

CRETELLA JUNIOR, José. **Elementos de direito constitucional**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ENTERRIA, Eduardo Garcia. **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Civitas, 1994.

FARIA, Cássio Juvenal. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. 2ª ed., São Paulo: Paloma, 2002.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes: O Poder Congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA, Pinto. **Comentários a Constituição Federal**. v. III. São Paulo: Saraiva, 1992.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Procedimento administrativo. In: **Revista dos Advogados**, São Paulo, AASP, nº 34, p. 64, jul. 91.

FONSECA, Annibal Freire da. **O Poder Executivo na República Brasileira**. Brasília: UnB, 1981.

FREUND, Ernst. **The Police Power: Public Policy and Constitutional Rights**. Chicago: Callaghan & Company, 1904.

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

GRAU, Eros Roberto. **Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRECO, Marco Aurélio. Sigilo do Fisco e perante o Fisco. In: PIZOLIO, Reinaldo, GALVADÃO JR., Jayr Viégas (Coords.). **Sigilo Fiscal e Bancário**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1988.

_____. *Constitución y Derecho Constitucional*. In: Ernst BENDA (Coord.). **Manual de Derecho Constitucional**. Trad. de Antonio López Pina. Madrid: Marcial Pons, 1996.

_____. Significado de los derechos fundamentales. In: _____. _____.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a ‘personalização do direito administrativo’. In: **RTDP** 26:115-136.

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

LACOMBE, Américo Masset. Direitos fundamentais do contribuinte. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Pesquisas tributárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 218.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 5ª ed., 2000, p. 40.

LEITE, Fábio Barbalho. A mitigação do formalismo no julgamento da habilitação e das propostas em licitações. In: **RDA** 236:175-204.

LOCKE, John. **Two Treatises of Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John. **Os Federalistas**. Trad. por Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. O Conflito entre princípios constitucionais breves pautas para a sua solução. In: **Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, Revista dos Tribunais, n.º 10, ano 3, p. 40-41, jan./mar. 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Conheça a Constituição: Comentários à Constituição Brasileira**. v. I. São Paulo: Manole, 2005.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª ed.. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004.

_____. **Elementos de direito administrativo**. 3ª ed. rev, ampl. e atual. com a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: **DP. – DireitoPublico.com.br: Site Especializado em Direito Público**. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 1º ago. 2007, 18:00h.

MONTEIRO, Vera. Devido processo legal e a Administração Pública no Direito Norte-Americano em Devido Processo Legal na Administração Pública. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). **Devido processo legal na Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. v. I, Trad. por Helena Barbosa e rev. por Bruno Barbosa. São Paulo: Cultura, 1945.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 6ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PEIXINHO, Manoel Messias, GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PEREIRA, Agnaldo Costa. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. As Restrições aos direitos Fundamentais nas relações especiais de sujeição. In: SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio (Orgs.). **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. t. II. 3ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

PONTES, Helenilson da Cunha. **O princípio da proporcionalidade no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2000.

RAMOS, Saulo, Comissão Parlamentar de Inquérito: Poder de Investigar, Fato Determinado. In: **RDA** 171:198.

REALE, Miguel. **Questões de direito público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____, MARTINS, Ives Gandra da Silva. Inconstitucionalidade do decreto n. 4489 de 28/11/2002 por macular o processo legislativo plasmado na lei suprema e infringir direitos fundamentais do cidadão – opinião legal. In: **Revista Consultor Jurídico**, 11 dez. 2002. Disponível em: < <http://conjur.estadao.com.br/static/text/8265,1>>. Acesso em: 27 ago. 2007, 13:40h.

RIVERO, Jean, MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. Trad. por Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SALGADO, Plínio. **Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros . **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação de comissões parlamentares e inquérito, tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria.** Porto Alegre: Fabris, 2007.

SANTOS, Margaret de Oliveira Valle. **Comissões Parlamentares de Inquérito e violação ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCHEIR, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.

SILVA, Edson Jacinto da. **Comissão parlamentar de inquérito.** Campinas: Servanda, 2004, p. 52.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 7ª ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **Comissões Parlamentares de Inquérito.** São Paulo: Ícone, 1999.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **As audiências públicas e as Comissões Parlamentares de Inquérito no estado democrático de direito contemporâneo.** 2001, Monografia de Iniciação Científica em Direito Público, FADESP, São Paulo, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. In: **RDP** 84:64.

TAVARES, André Ramos. O Sigilo Bancário e o Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio (Orgs.). **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

TORNAGHI, Hélio Bastos. **Curso de Processo Penal.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua Reserva de Justiça – um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma.** São Paulo: Malheiros, 1999.

WALD, Arnaldo. O Princípio Fundamental da Segurança Jurídica: Princípios Constitucionais Fundamentais. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROSAS, Roberto, AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.), **Estudos em Homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins,** São Paulo, Lex, 2005.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária n.º 730/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 22-09-2004, **DJ** 11-11-2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.619/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Eros Roberto Grau, j. 01-08-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.668/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 20-08-1998, **DJ** 16-04-2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 3.536, Tribunal Pleno, rel. Min. Oliveira Ribeiro, j. 06-05-1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 8.584/DF, rel. Min. Guimarães Natal, **RSTF** 42:135-221.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 70.814/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 01-03-1994, **DJ** 26-06-1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Paulo Brossard, j. 07-04-1994, **DJ** 14-04-1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 71.231/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 05-05-1994, **DJ** 31-10-1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 71.261/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11-05-1994, **DJ** 24-06-1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 79.441/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti, j. 15-09-2000, **DJ** 06-10-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 80.089/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Nelson Jobim, j. 21-06-2000, **DJ** 29-09-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 86.431/DF-MC, rel. Min. Carlos Bitto, j. 08-08-2005, **DJ** 19-08-2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 89.226/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 04-07-2006, **DJ** 01-08-2006

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 89.226/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 04-07-2006, **DJ** 01-08-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n.º 89.429/RO, Primeira Turma, rel. Min. Cármem Lúcia, j. 22-08-2006, **DJ** 02-02-2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 1.959/DF, rel. Min. Nelson Hungria, **RSTF** 192:194.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 21.429-4/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Francisco Rezek, **DJ** 16-10-1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 22.494/DF, voto do Min. Sepúlveda Pertence, **RTJ** 176:209.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.452/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 01-06-1999, **DJ** 08-06-1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.455/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Néri da Silveira, j. 24-11-1999, **DJ** 07-12-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.466/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 04-05-2000, **DJ** 06-04-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.471/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti, j. 10-11-1999, **DJ** 10-08-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.491/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 13-09-2000, **DJ** 19-09-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.576/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 02-10-2000, **DJ** 06-10-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.595/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 17-12-1999, **DJ** 01-02-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.639/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 18-02-2000, **DJ** 25-02-2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.652/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 22-11-2000, **DJ** 16-02-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.669/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 12.04.2000, **DJ** 17.04.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 23.852/DF-QO, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 28-06-2001, **DJ** 24-08-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.082/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 26-09-2001, **DJ** 03-10-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.268/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie (rel. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes), j. 05-02-2004, **DJ** 17-09-2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.817-3/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 06-04-2004, **DJ** 14-04-2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.831/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 22-06-2005, **DJ** 04-08-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.832/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 18-03-2004, **DJ** 18-08-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.832/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 18-03-2004, **DJ** 18-08-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.677/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 06-03-2006, **DJ** 13-03-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.716/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 12-12-2005, **DJ** 16-12-2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.812/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 17-02-2006, **DJ** 23-02-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.832/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 14-02-2006, **DJ** 20-02-2006, decisão monocrática).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.885/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 16-03-2006, **DJ** 24-03-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.908/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 27-03-2006, **DJ** 31-03-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 25.966/DF-MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 17-05-2006, **DJ** 22-05-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 26.441/DF-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 29-03-2007, **DJ** 09-04-2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial n.º 111.642/MG, Sexta Turma, rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 22-04-1997, **DJ** 19-05-1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 15.8543/RS, Segunda Turma, rel. Min. Marco Aurélio, j. 30-08-1994, **DJ** 06-10-1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 461.366-2/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 03-08-2008. Texto ainda sem revisão final do Ministro Marco Aurélio.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Apelação em Mandado de Segurança n.º 236.767, Sexta Turma, rel. Des. Consuelo Yoshida, j. 25-09-2002, **DJU** 25-11-2002.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Embargos Infringentes em Apelação Cível n.º 01000208027/DF, Terceira Secção, rel. Juiz Conv. Reynaldo Soares da Fonseca, **DJU** 21-10-2003.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n.º 1398/DF, Quinta Classe, rel. Min. Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadjudSjur/>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 17:00h.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE. *Nebraska's Unicameral Legislature*. Disponível em: <<http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/issinfo/nebunic.htm>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 16:30h.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Mandado de Segurança n.º 179/94. Disponível em <www.tj.rj.gov.br>. Acesso em 6 de agosto de 2007, 17:00h.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Habeas Corpus* n.º 2.796. Disponível em <www.tj.rs.gov.br>. Acesso em 6 de agosto de 2007, 17:10h.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível em Mandado de Segurança n.º 029368-0/2003, Terceira Câmara de Direito Público, rel. Des. Rui Fortes, j. 27-02-2007.

Legislação

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discurso proferido pelo Deputado Federal José Eduardo Martins Cardozo na sessão n.º 015.4.52 realizada em 9 mar. 2006 e iniciado às 15:54h**. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2007, 12:15h.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n.º 17/1989**. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2007, 12:20h.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Yussef Said Cahali. 9ª ed. atual. até 10 jan. 2007. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 105/2001**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 1º ago. 2007, 17:55h.

BRASIL. **Lei Federal n.º 1.579/1952**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2007, 12:00h.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.296/1996**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 1º ago. 2007, 17:45h.

BRASIL. Lei Federal n.º 9.613/1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 8 ago. 2007, 12:55h.

BRASIL. Senado Federal. **Proposições legislativas apresentadas pelo Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/relatorios/cpi/cpiFutebol/proposicoes.pdf>>. Acesso em 1º ago. 2007, 17:30h.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 497, de 2000.** v. I. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/relatorios/cpi/cpiFutebol/volume1.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2007, 17:15h.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 93/1970.** Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2007, 12:10h.

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](#)