



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E TEORIA POLÍTICA DA  
DEMOCRACIA: COMISSÕES PARLAMENTARES DE  
INQUÉRITO**

Jânio Pereira da Cunha

Fortaleza - CE  
Janeiro - 2008

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

JÂNIO PEREIRA DA CUNHA

**JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E TEORIA POLÍTICA DA  
DEMOCRACIA: COMISSÕES PARLAMENTARES DE  
INQUÉRITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIFOR, Mestrado em Direito Constitucional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima.

Áreas de concentração: Teoria da Democracia e Estado Democrático de Direito no Brasil

Fortaleza - Ceará  
2008

JÂNIO PEREIRA DA CUNHA

**JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E TEORIA POLÍTICA DA  
DEMOCRACIA: COMISSÕES PARLAMENTARES DE  
INQUÉRITO**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima  
UNIFOR

---

Prof. Dr. Arnaldo Vasconcelos  
UNIFOR

---

Prof. Dr. Airton Cerqueira Leite Seelaender  
UFSC

Dissertação aprovada em: 18 de Janeiro de 2008

À minha esposa, pelo carinho e paciência. Aos meus dois queridos filhos, Luanna e Jânio Filho, na esperança de um mundo melhor. Aos meus pais, Gilberto e Maria, e irmãos, pelo incentivo à minha carreira acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, a quem serei eternamente grato pela orientação acadêmica, iniciada ainda na graduação, e pelo privilégio de tê-lo como amigo.

Aos Professores Doutores Arnaldo Vasconcelos e Airton Cerqueira Leite Seelaender, que gentilmente aceitaram o convite para compor a Banca Examinadora.

Aos colegas e professores do Mestrado, pelos debates acirrados e tão proveitosos. Saudades!

Ao Professor Dr. José de Albuquerque Rocha, de modo especial, pelas pertinentes observações, que certamente deram ao trabalho maior rigor e consistência.

Aos funcionários do Mestrado, Luís Carlos e Eduardo, e, em especial, à Virgínia, pela amizade e atenção diuturna conosco.

Aos amigos do peito e de farras, Lazaro, Neto, Oton, Mário, Victor, pelos momentos inesquecíveis.

Aos amigos da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

Aos colegas e hoje amigos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

À Desembargadora Maria Sirene de Souza Sobreira, exemplo de honestidade no exercício da judicatura.

Aos meus alunos, de ontem e de hoje, protagonistas da minha atividade mais aprazível.

À Universidade de Fortaleza, pelo incentivo à pesquisa científica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo apoio.

[...] Parece-se que, pouco a pouco, todas as coisas na terra estarão transformadas, que já estão se transformando a nossos olhos. Daqui a duzentos ou trezentos anos, ou mesmo mil anos – não se trata de exatidão – haverá uma nova vida. Nova e feliz. Não tomaremos parte nessa vida, é verdade... Mas é para ela que estamos vivendo hoje. É para ela que trabalhamos e, se bem a soframos, nós a criamos. E nisso está o objetivo único de nossa existência e, se você quiser, de nossa felicidade [...]. (TCHEKHOV: As três irmãs, São Paulo: Nova Cultura, 2002, p. 66-67. Tradução de Maria Jacintha.).

## RESUMO

É crescente a expansão da esfera de atuação do Poder Judiciário no Mundo e, em especial, no Brasil, por intermédio do controle, não somente de controvérsias individuais, mas também de matérias e questões eminentemente políticas, antes adstritas aos Poderes Legislativo e Executivo. Tal fenômeno é conhecido por judicialização da política. Assim é que o presente trabalho perquiriu se a jurisdição constitucional sobre a política exorbita ou não do âmbito de legitimidade constitucional e democrática. Para tanto, tomou-se como motivo de condução o controle judicial, leia-se, do Supremo Tribunal Federal, sobre as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), já que esses colegiados legislativos passaram a ser um espaço típico do processo de intervenção judicial no âmbito político no Brasil. Observa-se que o fundamento ideológico do controle judicial é a filosófica política liberal, com a finalidade de conter os eventuais riscos para os direitos e garantias individuais porventura levados a efeito pelo Parlamento. Por outro lado, tem-se por ilegítima a revisão judicial das deliberações do Legislativo, particularmente das comissões parlamentares de inquérito, já que, no plano da teoria da democracia, parece não ser razoável admitir que o legítimo representante da soberania popular – o Parlamento – tenha suas deliberações invalidadas por um Poder carente de legitimidade e responsabilidade democráticas, como é o caso do Judiciário. Ademais, a interferência do Judiciário nos assuntos políticos e nas questões *interna corporis* do Legislativo, inclusive das CPIs, parece violar diretamente o princípio constitucional da separação, independência e harmonia dos Poderes, eis que a distribuição de funções constitui, em Estados organizados política e democraticamente, um limite para atuação dos órgãos estatais.

Palavras-chave: Jurisdição constitucional. Teoria da democracia. Comissões Parlamentares de Inquérito. Questões políticas e *interna corporis*.

## ABSTRACT

It is growing the expansion of the sphere of action by Judiciary Power in the World and, especially, in Brazil, through the control, not only in individual controversies, but matters and eminently political questions too, before restricted to Legislative and Executive Power. This phenomenon is known “judicialization of politics”. By this way the present work asked if the constitutional jurisdiction about the politics exorbitant or not under the constitutional and democratic legitimacy. For that, taken as a reason to drive the judicial control, read itself, of Supreme Federal Tribunal, on the parliamentary committees of inquiry, since these legislative instrument came to be a place typical of the process of judicial intervention in Brazil politics sphere. It is observed that the ideological foundation of judicial control is the liberal political philosophy, in order to contain the possible risks to individual rights and guarantees perhaps undertaken by Parliament. Otherwise, it has been unlawful the judicial review of the deliberations in the Legislature, particularly of parliamentary committees of inquiry; since, in terms of the theory of democracy, don’t seems to be unreasonable to assume that the legitimate representative of the theory of democracy – the Parliament – has its deliberations invalidated by a power with a lack of democratic legitimacy and responsibility, as Judiciary. Moreover, the interference of the Judiciary in political matters and on “*interna corporis*” questions of Legislative seems to violate directly the constitutional principle of separation of powers, independency and harmony in state’s Powers, that’s why distribution of functions is formed, in political and democratically organized States, a limit for the action of public organs.

Keywords: Constitutional Jurisdiction. Theory of democracy. Parliamentary Committees of Inquiry. Political questions and *interna corporis*.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 AS QUESTÕES POLÍTICAS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO .....	14
1.1 Problemática da definição.....	14
1.2 Insindicabilidade das questões políticas .....	25
2 QUESTÕES <i>INTERNA CORPORIS</i> .....	35
3 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DA POLÍTICA .....	43
3.1 Fundamento ideológico .....	43
3.2 Ilegitimidade democrática.....	51
4 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....	64
4.1 Finalidades .....	64
4.2 Evolução das comissões parlamentares de inquérito na história constitucional do Brasil.....	69
4.3 Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito na doutrina nacional ..	74
4.3.1 Condução de testemunha.....	76
4.3.2 Busca e apreensão .....	78
4.3.3 Sigilo de dados.....	80
4.3.4 Observações finais .....	82
4.4 Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	84
4.4.1 Oitiva de testemunha.....	85

4.4.2	Busca e apreensão.....	86
4.4.3	Sigilo de dados.....	87
4.4.4	Fundamentação das deliberações.....	87
4.4.5	Necessidade de provocação do Judiciário.....	89
4.4.6	Ilegitimidade constitucional e democrática do controle judicial sobre as comissões parlamentares de inquérito.....	90
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	103

## INTRODUÇÃO

De início, há de se ressaltar que os estudos da literatura jurídica especializada sobre as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) multiplicam-se desde a promulgação da Constituição em 1988. É que, com a utilização do instituto da investigação parlamentar, a moralização e o aperfeiçoamento das instituições político-democráticas passaram a ser uma constante no cenário institucional do Brasil. Isto se atribui, principalmente, a uma exigência constitucional de maior publicidade e de transparência dos atos do Poder Público.

Nada obstante, destaque-se o fato de que tais estudos, regra geral, resumem-se a uma análise jurídica tradicional, já que trabalham basicamente aspectos dogmáticos (técnicos) do instituto da CPI, como *quorum* de criação, objeto de investigação, competência, prazo de duração, publicidade, sigilo da investigação, colegialidade das decisões, fundamentação das deliberações, relatório, conclusões, arquivamento, entre outros aspectos<sup>1</sup>, sem, contudo, perquirir a respeito de questões mais complexas e fundamentais, como a legitimidade do Poder Judiciário para controlar, limitar e invalidar atos e deliberações das comissões legislativas de investigação.

Assim é que o objetivo principal e geral que se propõe aqui é justamente refletir, fora dos parâmetros da dogmática jurídica de teor clássico, se o Judiciário, à luz da teoria política da democracia, e sob a perspectiva do Texto Constitucional vigente, tem poder (competência) para sindicat ou não as comissões parlamentares de inquérito, controlando-lhes a atuação por intermédio do estabelecimento de limites e invalidação de seus atos e decisões.

Tal questionamento surge pelo fato de se verificar atualmente uma expansão progressiva do campo de atuação do Poder Judiciário, uma vez que passa a apreciar e decidir não apenas matérias de interesses privados, mas também assuntos e questões de teor

---

<sup>1</sup> A literatura nacional está repleta de obra desse teor. A título meramente exemplificativo, citem-se as obras de SANDOVAL, Ovidio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, e de SILVA, Francisco Rodrigues da. **CPIs federais, estaduais e municipais - poderes e limites: aspectos teóricos e práticos**. 2. ed. Recife: Bagaço, 2001.

primacialmente político, antes exclusivos dos outros Poderes do Estado, sendo tal processo conhecido mundialmente por judicialização da política.<sup>2</sup>

De fato, constata-se, nos últimos anos, que o Poder Judiciário brasileiro, leia-se, principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF), assume um papel de destaque no cenário político-institucional, eis que passou a decidir temas políticos e sociais dos mais importantes e relevantes para a sociedade, já que, a rigor, são matérias que repercutem, direta ou indiretamente, na vida de todas as pessoas, assim como na organização das instituições políticas do País; no último caso, principalmente pelo estabelecimento de limites e controle dos poderes dos demais órgãos do Estado.<sup>3</sup> Nesse sentido, pode-se dizer que a averiguação das matérias altamente políticas, ou melhor, das questões políticas propriamente ditas, não têm mais como âmbito apenas o Parlamento ou as relações entre este e o Executivo, mas também varas e tribunais judiciais.<sup>4</sup>

É sob tal perspectiva que o presente trabalho busca analisar a jurisdição constitucional sobre as comissões parlamentares de inquérito, a fim de responder se a atuação do Judiciário sobre tais colegiados Legislativos se faz legítima ou exorbita da esfera de competência a si outorgada constitucionalmente.

E a escolha do inquérito parlamentar como objeto de investigação teórica não se deu ao acaso. É que parcela significativa dos casos submetidos, atualmente, à apreciação do Poder Judiciário é atinente a atos e decisões tomados no âmbito das comissões parlamentares de

---

<sup>2</sup> Para fins de investigação deste texto, tomar-se-á a expressão “judicialização da política” na definição de T. Vallinder: “A judicialização da política deve normalmente significar (1) a expansão da área de atuação das cortes judiciais ou dos juízes às expensas dos políticos e/ou administradores, isto é, a transferência de direitos de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública às cortes judiciais, ou, ao menos, (2) a propagação dos métodos judiciais de decisão para fora das cortes de direito propriamente ditos” VALLINDER apud CASTRO Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n.º. 34, p. 147-156, jun. 1997. p. 154.

<sup>3</sup> Citem-se, à mão de ilustrar, a atuação do Judiciário sobre as reformas da previdência e do Judiciário, declarando constitucional a contribuição sobre os inativos e pensionistas e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), assim como no estabelecimento da verticalização das coligações nas eleições para os três níveis de governo, da fixação do número máximo de vereadores por município, da determinação de instalação da “CPI dos Bingos” no Senado Federal, e ainda sobre a possibilidade de interrupção da gestação de feto anencéfalo e da manipulação de células-tronco. Ademais, são exemplos de interferência na política pelo Judiciário, o controle deste sobre: os pressupostos de edição de medidas provisórias; as matérias *internas corporis* do Legislativo, o processo político-punitivo por quebra de decoro parlamentar e o processo de *impeachment*.

<sup>4</sup> SARDEK, Maria Tereza. Poder Judiciário – críticas e desafios. Ano eleitoral – tempo para balanço, **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano III, n.º 03, set. 2002. p. 135.

inquérito, o que torna tais comissões um espaço privilegiado para observação acadêmica do controle judicial das questões políticas no Brasil.<sup>5</sup>

Para tanto, utilizou-se, no plano metodológico, de pesquisa teórica, consistente na leitura, análise e fichamento de material bibliográfico, notadamente livros e artigos de revistas especializadas, assim como de análise jurisprudencial, especialmente de ações constitucionais de mandados de segurança e *habeas corpus* perante o Supremo Tribunal Federal, de tal sorte a verificar se a leitura da Corte Constitucional brasileira sobre os poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito compatibiliza-se com a teoria política da democracia e com a principiologia da Constituição Federal de 1988.

Assim, a presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos, dos quais o capítulo primeiro é destinado à análise das questões políticas no constitucionalismo brasileiro, no qual se enfoca a problemática da definição e da “insindicabilidade” das matérias políticas. No segmento segundo, discorre-se sobre as questões *interna corporis* do Legislativo, enfocando a conceituação e a possibilidade ou não de controle delas pelo Judiciário.

Já no capítulo terceiro, trabalha-se sobre a jurisdição constitucional, dando destaque ao fundamento ideológico do controle judicial sobre a política, bem assim a problemática da legitimidade democrática do Judiciário para apreciar assuntos políticos.

O quarto e último capítulo é reservado à análise das finalidades e da evolução das comissões parlamentares de inquérito no Brasil, antes e após a sua constitucionalização, ressaltando os dispositivos constitucionais que as albergavam, a fim de se ter uma visão histórica do inquérito parlamentar e da valorização deste na Constituição Federal vigente. Ademais, discorre-se sobre os poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito na doutrina e jurisprudência pátrias, tecendo-se por fim considerações sobre a ilegitimidade constitucional e democrática do controle judicial sobre as comissões de investigação do Legislativo.

Por fim, elaboram-se algumas considerações finais acerca das principais idéias desenvolvidas no decorrer da dissertação.

---

<sup>5</sup> Não há como negar, no âmbito do Poder Legislativo, é pela atuação do Judiciário sobre as CPIs que se observa abertamente a judicialização de questões políticas e procedimentais nelas decididos.

Segue-se a lista ordenada de autores e obras que servem de base teórico-empírica ao presente trabalho.

# 1 AS QUESTÕES POLÍTICAS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

“Enfim, contados os males e os bens da política, os bens ainda são superiores”  
(Machado de Assis: Quincas Borba).

Estatui a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXV, que nenhuma lesão ou ameaça a direito fugirá à apreciação do Poder Judiciário. Enuncia-se aí o princípio da inafastabilidade ou inarredabilidade do controle jurisdicional.

Em face disso, faz-se a seguinte indagação: as questões políticas estão subtraídas ou não da alçada do Judiciário? Em outras palavras, há limites à competência do Judiciário para invalidar matérias e decisões de natureza política dos outros Poderes do Estado?

Afinal, porém, quais são as questões políticas, e como defini-las? Estão elas totalmente imunes à sindicância judicial? Como o constitucionalismo brasileiro analisa a matéria?

O presente capítulo tem a finalidade de justamente tentar responder a essas indagações, tomando por base a doutrina constitucional brasileira, em especial a desenvolvida por Rui Barbosa, principal estudioso no Brasil da teoria das chamadas questões políticas.

Advirta-se, porém, para o fato de que não se tem aqui a pretensão de dar uma resposta exaustiva e definitiva sobre questionamentos de alta complexidade e envergadura, como os relacionados às matérias políticas.

## 1.1 Problemática da definição

De início, cabe observar que o cerne da problemática sobre o tema questão política diz particular respeito a dois pontos, a saber, a sua definição e a possibilidade ou não de controle pelo Poder Judiciário.

De fato, definir o que é questão política se mostra tarefa árida e complexa; é tanto que a literatura especializada – jurídica e política - ainda não foi capaz de definir com rigor teórico o que é matéria política.

Vale dizer, “a despeito do tratamento que a doutrina vem dando ao assunto, a conceituação de ‘questão política’ é muito mais exemplificativa do que integrante de uma construção doutrinária”.<sup>1</sup> Em verdade, saliente-se que:

toda dificuldade nessa matéria está em assentar um critério discriminatório das questões políticas [...]. Não existem regras precisas. O critério jurisprudencial americano [...], tão repetido entre nós, é empírico, casuístico, não assenta em nenhum princípio racional.<sup>2</sup>

Enfim, a definição precisa do que seja questão política ainda permanece em aberto e continua, parafraseando, Donald Schuler, a convocar inteligências.<sup>3</sup>

No Direito brasileiro, quem de forma mais sistemática e aprofundada tratou a temática questão política foi Rui Barbosa, a quem se recorrerá como referencial teórico do presente segmento.

Rui Barbosa, com base na doutrina e jurisprudência dos Estados Unidos<sup>4</sup>, consignou questão política como aquela de natureza mera, pura e exclusivamente política. Nas próprias palavras do autor:

Nas basta que a questão estreme com a política, ou com ela prenda; que tenha relações políticas, ofereça aspectos políticos, ou seja susceptíveis de efeitos políticos; que à política interesse, ou sobre ela possa atuar por algumas das suas faces, algumas das suas ligações, alguns dos seus resultados. É mister que seja simplesmente, puramente, meramente política, isto é que pertença ao domínio político totalmente, unicamente, privativamente, exclusivamente, absolutamente.<sup>5</sup> (grifou-se).

A respeito do reconhecimento das matérias políticas, aduz Rui Barbosa que elas são relativas ao exercício de poderes políticos, sendo esses poderes, “[...] Evidentemente, os que

<sup>1</sup> MEDINA, Llewellyn Davies A. As chamadas questões políticas no direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, nº. 113, p. 143-148, jan./mar. 1992. p. 144.

<sup>2</sup> NUNES, Castro. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956. p. 222.

<sup>3</sup> SCHULER, Donald. **Origens do discurso democrático**, Porto Alegre: L&PM, 2002. p. 117.

<sup>4</sup> Lembra Leda Boechat Rodrigues que “Foi no caso *Marbury v. Madison*, ainda, que Marshall firmou a doutrina das Questões Políticas (*Political Questions*), pela qual a execução dos deveres discricionários por parte dos altos funcionários do Governo escapa à apreciação judiciária. Disse ele: ‘Pela Constituição dos Estados Unidos, o Presidente está investido de certos poderes políticos importantes, em cujo exercício usa de sua própria discricção, e só deve contas ao seu país do ângulo político e à sua própria discricção’”. E prosseguiu Marshall aduzindo que esses assuntos “são relativos à nação, não aos direitos individuais, e estando entregues ao Executivo, a decisão deste a seu respeito é a última palavra”. RODRIGUES, Leda Boechat. **Direito e política: os direitos humanos no Brasil e nos Estados Unidos**. Porto Alegre: Coleção AJURIS/8, 1977. p. 163 e 183. Nada obstante, é de conhecimento geral que toda a História norte-americana está repleta de ação política da Suprema Corte. Cf. POLETTI, Ronaldo. Aliomar Baleeiro: Judicatura e política. In: ROSAS, Roberto; PONDÉ, Lafayette; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Aliomar Baleeiro no Supremo Tribunal Federal (1965-1975)**. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 136. (Coletânea de trabalhos sobre Direito Tributário).

<sup>5</sup> BARBOSA, Rui. **O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional** - Obras completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1910. v. XXXVII, 1983. t. V. p. 115.

não são limitados por direitos correlativos, nas pessoas, individuais ou coletivas, sobre que tais poderes se exercem”.<sup>6</sup> Por outro lado, assenta Rui Barbosa outro critério diferenciador da questão política, agora fundado na conveniência e oportunidade da matéria. Por esse critério, o objeto da matéria política seria delegado única e exclusivamente à ação discricionária (apreciação de conveniência) do Legislativo e do Executivo.<sup>7</sup> Assim, destaca o autor um traço comum à fisionomia das questões políticas, a saber:

Todas elas têm por objeto a apreciação de conveniências, transitórias ou permanentes, mas sempre de natureza geral. São considerações de interesse comum, de utilidade pública, de necessidade ou vantagem nacional, requerendo uma autoridade mais ou menos arbitrária, subordinada a composição dos que exercem aos freios da opinião popular e da moral social, mas autônoma numa vasta órbita de ação, dentro na qual a discricção do legislador e do administrador se move livremente.<sup>8</sup> (grifou-se).

A título enumerativo, Rui Barbosa cita lista de vinte e uma matérias de caráter exclusivamente político, pertencentes ao poder discricionário do Parlamento ou do Executivo, vale dizer, estranhas à indagação judicial:

1. A declaração de guerra e a celebração da paz; 2. A manutenção e direção das relações diplomáticas. 3. A verificação dos poderes dos representantes dos governos estrangeiros. 4. A celebração e rescisão de tratados. 5. O reconhecimento da independência, soberania e governo de outros países. 6. A fixação das extremas do país com os seus vizinhos. 7. O regime de comércio internacional. 8. O comando e disposição das forças armadas. 9. A convocação e mobilização da milícia. 10. O reconhecimento do governo legítimo nos Estados, quando contestado entre duas parcialidades. 11. A apreciação, nos governos estaduais, da forma republicana, exigida pela Constituição. 12. A fixação das relações entre a União ou os Estados e as tribos indígenas. 13. O regime tributário. 14. A adoção de medidas protecionistas. 15. A distribuição orçamentária da despesa. 16. A admissão de um Estado à União. 17. A declaração da existência do estado de insurreição. 18. O restabelecimento da paz nos Estados insurgentes e a reconstrução neles da ordem federal. 19. O provimento dos cargos federais. 20. O exercício da sanção e do veto sobre as resoluções do Congresso. 21. A convocação extraordinária da representação nacional.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Ibid., 1983. p. 115.

<sup>7</sup> Alfredo Buzaid define questão (meramente) política como “aquela cuja solução é confiada única e exclusivamente à faculdade discricionária do Legislativo e Executivo”. BUZAID, Alfredo. Da ação direta de inconstitucionalidade no Direito brasileiro. **Revista Forense**, v. 179, ano 55, fascs. 663 e 664, p. 14-37, set./out. 1958. p. 23.

<sup>8</sup> BARBOSA, Rui, op. cit., 1983. p. 119.

<sup>9</sup> BARBOSA, Rui, op. cit., 1983. p. 118-119. A Suprema Corte americana, em 1959, declinou algumas hipóteses em que a matéria é de natureza política, imune à ação judicial: “quando a Constituição atribuiu literalmente uma questão a um dos poderes políticos; quando não existissem pautas na Constituição que permitam aos juízes resolver o problema; quando a questão não puder ser decidida sem que tal decisão implique a adoção de uma política cuja índole escapa claramente à discricção judicial; quando a decisão da questão implique falta ao respeito devido aos poderes políticos; quando for provável que a decisão judicial prorrogue dificuldades devidas a pronunciamentos diferentes produzidos pelos outros poderes”. LAVIÉ Humberto Quiroga apud QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 68.

No tocante à possibilidade de controle da questão política, extrai-se do pensamento de Rui Barbosa que, a princípio, a matéria política é imune à apreciação do Poder Judiciário, eis que “seus elementos de apreciação pertencem intrinsecamente à função conferida, e a ingerência de outro poder a anularia intrinsecamente”.<sup>10</sup>

Nada obstante, adverte Rui Barbosa que a questão política não se encontra totalmente imune à sindicância dos juízes e tribunais. É que, para ele, aquela matéria que é considerada política fora da alçada da Justiça, se transformará, quando envolver direitos constitucionais, em questão jurídica, se suscitada na esfera judicial por intermédio de uma ação. Noutras palavras: “A interferência da justiça tem o condão de transformar, pelo aspecto com que se apresenta o caso, uma questão política em questão judicial”.<sup>11</sup> Nesse sentido, asseverou Rui Barbosa:

Acabemos, pois, de vez com o equívoco, definindo a verdadeira doutrina americana, que é a nossa. Uma questão pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns, até puramente política fora dos domínios da justiça, e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato, executivo ou legislativo, contra o qual se demanda, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado.<sup>12</sup>

Assim, pode-se resumir a doutrina das questões políticas sob a óptica de Rui Barbosa da seguinte maneira: as matérias políticas, materializadas em decisões do Legislativo e do Executivo, são insusceptíveis de exame judicial, a não ser que essas decisões se traduzam numa violação a direitos e garantias individuais. Nesse caso, ainda que política a questão, encontra-se o Judiciário autorizado a conhecê-la e sindicá-la. Com efeito, os direitos e garantias individuais são a “pedra angular”, na teorização de Rui Barbosa, de qualquer intervenção judicial legítima na esfera política. Portanto, para o autor, havendo ferimento a direitos e garantias individuais, o Judiciário não pode recusar-se a examinar, independentemente de política, ou meramente política, a questão.

Isso é o que se extrai da conclusão de Rui Barbosa, principalmente da passagem clássica a seguir selecionada, que, nada obstante a extensão, parece importante registrar na íntegra:

<sup>10</sup> BARBOSA, Rui. **Trabalhos Jurídicos** – Obras seletas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1962. p. 98.

<sup>11</sup> POLETTI, Ronaldo, op. cit., 1987. p. 136. Segundo anota Pinto Ferreira, a doutrina e jurisprudência norte-americanas, desde Marshall, se orientam no sentido de vedar ao Judiciário conhecer de questões políticas; entretanto, lembra o autor citado, a Suprema Corte “Fê-lo uma vez, em 1832, no caso dos índios *Cherohee* (*worcester vs. Geórgia*, 6 *Peters* 512-579), sob o fundamento de que se tratava de direito individual violado. Mas o Presidente da República Jackson nunca cumpriu a ordem judicial, alegando que o assunto era político”.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 429.

<sup>12</sup> BARBOSA, Rui, op. cit., 1983. p. 129.

Atos políticos do Congresso, ou do Executivo, na acepção em que esse qualificativo traduz exceção à competência da justiça, consideram-se, a respeito dos quais a lei confiou a matéria à discricção prudente do poder, e o exercício dela não lesa direitos constitucionais do indivíduo.

Em prejuízo destes o direito constitucional não permite arbítrio a nenhum dos poderes.

Se o ato não é daqueles, que a constituição deixou a discricção da autoridade, ou se, ainda que o seja, contravém às garantias individuais, o carácter político da função não esbulha do recurso reparador as pessoas agravadas.

Necessário é, em terceiro lugar, que o fato, contra que se reclama, caiba realmente na função, sob cuja autoridade se acoberta; porque esta pode ser apenas um sofisma, para dissimular o uso de poderes diferentes e proibidos.

Numa palavra:

A violação de garantias individuais, perpetradas à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais.

A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange em seus limites a faculdade exercida.<sup>13</sup> (grifou-se)

Na atualidade, registre-se, a respeito do tema em análise, a ponderação de Paulo Bonavides, ao destacar que as conclusões aportadas por Rui Barbosa acerca das questões políticas ainda permanecem incensuráveis, seja no liberalismo de outrora, seja no Estado social hoje. Arremata, assim, Paulo Bonavides: “as questões políticas, expressas em atos legislativos e de governo, fogem à alçada judicial, não sendo objeto de exame de constitucionalidade, salvo se interferirem com a existência constitucional de direitos individuais”.<sup>14</sup>

No Brasil, filiam-se à teoria das questões políticas sintetizadas por Barbosa, entre outros, para citar apenas os autores clássicos do constitucionalismo pátrio, Pedro Lessa, Mário Guimarães, Castro Nunes e Epiácio Pessoa, todos ex-ministros do Supremo Tribunal Federal, que, *grosso modo*, nada mais fizeram do que simplesmente repeti-lo. Assim é que, a respeito das questões políticas, indagava e respondia Pedro Lessa:

Quaes são as questões exclusivamente políticas? As que se resolvem com faculdades meramente políticas, por meio de poderes exclusivamente políticos, isto é, que não têm como termos correlativos direitos encarnados nas pessoas, singulares ou collectivas, sobre que taes poderes se exercem. Quando à funcção de um poder, executivo ou legislativo, não corresponde, ou antes, não se oppõe um direito, de uma pessoa, physica ou moral, que a acção desse poder interessa, um tal poder pressuppõe evidentemente o arbítrio da autoridade em que reside. É um poder discricionário, que, portanto não póde ser restringido pela interferência de outro. Poder meramente político é um poder discricionário. (sic).<sup>15</sup>

Por sua vez, ponderou o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Mario Guimarães:

<sup>13</sup> BARBOSA, Rui, op. cit., 1962. p. 108.

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 292-293.

<sup>15</sup> LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Ed. Fac – similar. Brasília: Senado Federal. Conselho Editorial, 2003. p. 59. (Coleção História constitucional brasileira).

A área da jurisdição é ampla: tôdas as lesões a direitos individuais estão compreendidas nela. [...] Afirma-se, entretanto, que escapam a seu julgamento as questões políticas. O poder político é, de natureza, discricionário e não poderá sofrer limitações de outro poder. Na verdade, não deverá nunca o Judiciário examinar a conveniência ou oportunidade dos atos que estão afetos ao Executivo ou ao Legislativo. Mas se dêesses atos, por inobservância das leis, e especial da lei básica, resultar ofensa ou ameaça a direitos individuais, caberá ao juiz interferir colocando sob a égide o direito violado e restaurando o império da lei, que foi desatendida (sic).<sup>16</sup>

Em linha similar, transcreva-se o pensamento de Castro Nunes:

Não é por ser política a matéria que ela escapa ao poder de apreciação do Judiciário. [...] Porque a discricção cessa onde começa o direito individual, posto em equação legal. As medidas discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discricção do Congresso ou do Governo os aspectos da sua conveniência, oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, escolha dos meios. Discricionárias são, com idêntica conceituação as medidas de polícia, no seu mais amplo sentido, adotadas na esfera administrativa. Mas, dizendo isso, não se diz, nem se poderia dizer, que a discricção legislativa ou administrativa pode exercer-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raiais que condicionam o exercício legítimo do poder. Basta assentar esse princípio para se ver desde logo que a discricção só existe dentro dos limites objetivos, legais, e que, ultrapassados estes, começa a esfera jurisdicional.<sup>17</sup>

Destaque-se, ainda, o entendimento do ex-Ministro do STF e ex-Presidente da República, Epiácio Pessoa:

Diz-se [...] que se trata de casos políticos e que o Supremo Tribunal Federal não pode conhecer de questões políticas. [...] Um dos princípios mais elementares de direito que conheço é que o Poder Judiciário não pode conhecer de questões meramente políticas; mas conheço também um outro princípio tão rudimentar quanto este, e é o de que o Poder Judiciário tem competência indiscutível para conhecer de todas as questões políticas, desde que a sua solução seja indispensável para amparar um direito de ordem privada submetido ao seu exame. O que o Supremo Tribunal ou Poder Judiciário não pode fazer [...] é julgar questões meramente, puramente, exclusivamente políticas (*merely, purely, exclusively, political questions*), como dizem os autores americanos. Mas, desde que de envolta com a questão política vem uma questão de direito privado, o Poder Judiciário tem o direito de examiná-la. Mais do que isto; faltaria ao seu dever mais elementar, mentiria à sua altíssima função social se se recusasse a julgar uma e outra. [...] Eu não digo que o Supremo Tribunal tem autoridade para julgar as questões meramente políticas. Eu não digo sequer que ele deve resolver as questões políticas, sempre que elas lhe sejam submetidas simultaneamente com questões de direito privado. Não; o que digo é que o Poder Judiciário não pode deter-se diante da matéria política, se por acaso a elucidação dela for essencial, necessária, indispensável para o amparo do direito privado a que, pela Constituição, ele tem de acudir.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> GUIMARÃES, Mário. **O juiz e a função jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 251-252.

<sup>17</sup> NUNES, Castro, op. cit., 1956. p. 222-223

<sup>18</sup> PESSOA, Epiácio. Discursos parlamentares. **Perfis Parlamentares**, Brasília: Câmara dos Deputados, nº. 7, 1978. p. 160-161.

E arremata o autor: “[...] o Poder Judiciário tem jurisdição para conhecer de todas as questões políticas, desde que a solução delas seja indispensáveis à garantia de um direito consagrado em lei ou na Constituição”.<sup>19</sup>

Não se pode deixar, por fim, de trazer à colação as ponderações realizadas por Pontes de Miranda, ao dissertar sobre as chamadas questões políticas. De antemão, adverte o autor, ao Poder Judiciário veda-se conhecer apenas das questões exclusivamente políticas, e não das questões políticas.

Por outro lado, assinala que o maior equívoco que se cometeu sobre a temática questão política foi o de se arrolarem casos que estariam excluídos da apreciação judicial.<sup>20</sup>

Observa Pontes de Miranda, no tocante ao assunto, que não se pode apontar casos, ou melhor, rol de matérias que, por sua natureza, estejam excluídas do controle judicial. Isso porque tais matérias não existem, pois o que há é a “regra de competência constitucional”<sup>21</sup>, que distribui a cada um dos órgãos estatais autoridade para deliberar, separadamente, sobre determinados assuntos ou matérias.

Destarte, para o autor, se os Poderes do Estado realizam atos dentro de suas esferas de competência normativa, estes são juridicamente válidos. Já os que exorbitam de suas atribuições constitucionais são passíveis de controle judicial. Isso é o que se extrai das próprias palavras do autor:

O que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário, faz – dentro das suas atribuições – vale, nos casos concretos; o que qualquer deles pratica fora das suas atribuições, ferindo direitos públicos ou privados, a que correspondam ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional.<sup>22</sup>

Diz, entretanto, que a identificação dos limites que separam uma matéria ou questão política de uma de índole jurídica não é tarefa simples. Assim, ao comentar a Constituição de 1937, especificamente o seu art. 68, que estabelecia ser vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas, anotava:

---

<sup>19</sup> Ibid., 1978. p. 163.

<sup>20</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. arts. 15 a 97. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II. p. 469.

<sup>21</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2005. p. 21 e 57.

<sup>22</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. arts. 15 a 97. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II. p. 472-473.

O problema técnico de aviventar os marcos entre o domínio judiciário e os dos outros Poderes, executivo e legislativo, é árduo. Tanto mais árduo quanto se sabe que é preciso pô-lo em termos decisivos e nítidos: exercer o Poder Judiciário toda a sua competência – quer dizer: não deixar, por timidez, por escrúpulos, por temor da opinião pública do momento, ou da tendência maior da imprensa, de apreciar e julgar onde os princípios da estrutura americano-brasileira lhe permitem que aprecie e julgue; e não exercer a função de julgar onde não está a linha da sua competência. Não ir além, porém não se abster de ir até onde pode e, pois, deve.<sup>23</sup>

E avança Pontes de Miranda, aduzindo a noção de que, se a questão política fere direitos, e é ela questionada no Judiciário, tem esta competência para conhecê-la, pois deixaria tal questão de ser exclusivamente política. Confira-se:

Onde a ‘questão política’ se liga a atos que violem direitos, a ação leva-a à Justiça e a Justiça pode dela conhecer. Já não é exclusivamente política. Nunca se considera questão exclusivamente política qualquer questão que consiste em saber-se se existe ou não, ou – se existe – qual a extensão ou amplitude de uma atribuição das entidades políticas (União, Estados-membros, Distrito Federal, Municípios), de algum dos poderes públicos (Poder Legislativo federal, Poder Legislativo estadual, Poder Executivo federal, Poder Judiciário estadual, Prefeitos, Câmaras Municipais), ou de algum dos seus órgãos, e se foi, ou não, violado, ou se pode ou se não pode ser violado (habeas corpus, mandado de segurança) direito individual.

[...]

Rigorosamente, não há somente questões políticas e questões jurídicas. Há questões só políticas (e. g., não ter dado a Câmara dos Deputados a licença para se processar o deputado), há questões só jurídicas (e. g., se a lei aplica ou não se aplica à espécie), e há questões que por um lado são políticas e, por outro, jurídicas, ou, melhor, judiciais. Essas são a enormíssima maioria.<sup>24</sup>

Além disso, pondera Pontes de Miranda, não é porque o poder é discricionário que, extrapolando as margens de competência, ficaria insuscetível de controle judicial. Assim:

Onde quer que haja poder discricionário há atividade política; nem por isso, saltando o órgão agente as lindas da sua competência, se veda ao Poder Judiciário o conhecimento da questão eminentemente jurídica, como lhe caberia conhecer de qualquer questão de devolução de competência. Toda discricionariedade é interior, é ‘dentro’; nesse branco, que as raiais das atribuições concedem, é que o aspecto ou dimensão é só concernente à política.<sup>25</sup>

Por fim, entende que, se a questão política vier a ser posta em juízo, a matéria política restará excedida e transformar-se-á em questão jurídica. Para melhor compreensão dessa idéia, leia-se o trecho à frente:

[...] O princípio de não cognição do caso político deve ser entendido como se estivesse escrito: ‘É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões que não tenham sido postas sob a forma de ação em juízo, ou por não serem suscetíveis de se proporem como tais, ou porque não as enunciou como tais o autor, ou, na reconvenção, o réu’. Sempre que se discute se é constitucional, ou não, o ato do

<sup>23</sup> Id. **Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil**. artigos 1 – 103. Rio de Janeiro: Guanabara, [s.d.], t. I. p. 620.

<sup>24</sup> MIRANDA, Pontes de, op. cit., 1953. p. 473-474.

<sup>25</sup> MIRANDA, Pontes de, op. cit., 1953. p. 474.

poder Executivo ou do Judiciário ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido e caiu-se no terreno da questão jurídica.

[...]

A Justiça limita-se a decidir sobre os direitos individuais. Quando se diz que lhe não compete resolver sobre questões políticas, o que se entende afirmar é que não pode intrometer em assuntos, encarregados, pela Constituição, ou pelas leis, à discricção de outro poder (*Hampton Carson, The History of the Supreme Court of United States*, II, 643).<sup>26</sup>

Como se observa, os teóricos do constitucionalismo brasileiro nada mais fizeram, via de regra, senão acolher, sem críticas, reflexões ou questionamentos de fundo, a doutrina das questões políticas sistematizada por parte de Rui Barbosa.

Adite-se, por oportuno, a noção de que a teorização sobre as questões políticas há pouco exposta forma a base de argumentação abstrata ainda hoje presente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>27</sup> e na maior parte da doutrina constitucional brasileira,<sup>28</sup> que de há muito – desde o início da República<sup>29</sup> - se orientam no sentido de que os atos ou decisões políticas não estão imunes ao controle judicial.<sup>30</sup>

A título meramente ilustrativo, cite-se parte de decisão do STF, na qual se avocou a competência para aferir a ocorrência ou não de violação de direito em face de atos emanados do Legislativo, especificamente de comissão parlamentar de inquérito:

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objeto instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar no plano político-jurídico a possibilidade de dominação de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.

[...]

Com a finalidade de impedir que o exercício abusivo das prerrogativas estatais pudesse conduzir a práticas que transgredissem o regime das liberdades públicas e que sufocassem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se ao Poder Judiciário a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais.

[...]

<sup>26</sup> MIRANDA, Pontes de, op. cit., 1953. p. 474-475.

<sup>27</sup> “[...] puseram os juízes brasileiros em prática, guiados inicialmente por Rui Barbosa, a prerrogativa que lhes atribuíra no papel a Constituição de 1891, de declarar a inconstitucionalidade das leis e atos do Executivo”. RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1977. p. 165.

<sup>28</sup> Principalmente nos manuais de Direito Constitucional utilizados nos cursos de Direito, que, regra geral, se resumem a fundamentar a jurisdição constitucional dos tribunais sob a perspectiva formal-dogmática, isto é, com argumentos simplórios e baseados no princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, o qual prescreve: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

<sup>29</sup> Segundo José Elaeres Marques Teixeira, o primeiro caso político submetido ao Supremo Tribunal Federal foi o constante do *habeas corpus* nº 300, impetrado por Barbosa, em 18 de abril de 1892. TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2005. p. 63.

<sup>30</sup> Sobre a evolução da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, ver *Ibid.*, 2005.

Dentro desse contexto, impende registrar que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais.

[...]

Atenta esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do STF jamais tolerou que a invocação da natureza política do ato emanado das Casas legislativas pudessem constituir – naquela hipótese de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros – um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários.<sup>31</sup> (grifou-se).

No mesmo sentido, transcreva-se parte da ementa no Mandado de Segurança nº. 24.849-1/DF, cuja relatoria, igualmente, coube ao ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, julgado em 22.06.2006 e publicado no Diário da Justiça de 29.09.2006, o qual determinou ao Presidente do Senado Federal que indicasse os respectivos membros que comporiam a “CPI dos Bingos”, ante a abstenção dos líderes partidários em nomeá-los:

Não obstante o caráter político dos atos parlamentares revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional.<sup>32</sup>

Não é demais consignar decisão em *habeas corpus*, citada por Leda Boechat Rodrigues, na qual se estabeleceu que “O Poder Judiciário é competente para conhecer de caso puramente político, desde que se alega lesão de direito individual”.<sup>33</sup>

Assim, observa-se que o princípio orientador da atuação do Poder Judiciário sobre o Legislativo e Executivo é a existência ou não de eventual lesão ou ameaça de direito individual, independentemente de ser política ou não a questão.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 23.452. Medida liminar. Impetrante: Luiz Carlos Barreti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 01 de junho de 1999. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, jul./set. 1999, p. 201-202. No julgamento do mérito, na sessão de 16 de setembro de 1999, a liminar deferida restou confirmada.

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 24.849-1/DF. Pleno. Impetrante: José Agripino Maia. Impetrado: Mesa do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 de junho de 2005. **Diário Oficial [da] Justiça**. 29 de setembro de 2006. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2007.

<sup>33</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**: doutrina brasileira do habeas corpus (1910-1926). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. t III. p. 293.

<sup>34</sup> Adite-se que o critério de incidência do âmbito de competência jurisdicional amplia-se de tal forma que hoje parece ser tendência do Supremo Tribunal Federal não somente sindicarem direitos individuais, mas todos os direitos constitucionais, isso porque, segundo os defensores do ativismo judicial, o art. 5º, XXXV, da Constituição vigente, diferentemente da Constituição de 1946 (art. 141, § 4º), não teria limitado o exame pelo Judiciário apenas de lesão a direito individual, mas de lesão ou ameaça a todo e qualquer direito, seja por ato comissivo ou omissivo de qualquer das instâncias legislativas e executivas. Tal processo de exasperação do domínio judicial é o que se chama de “judicialização da política”. A propósito, diz José Elaeres Marques Teixeira: “A regra agora é o controle judicial das questões políticas; a exceção, o exercício pelo Tribunal da sua autocontenção; Certamente, essa é uma das razões pelas quais ultimamente tem-se falado tanto em judicialização

Para encerrar este item, fazem-se, ainda, as observações que seguem.

A definição abstrata e precisa de questão política continua a incitar teóricos da Ciência Política e Jurídica, em especial os constitucionalistas. Nada obstante – e sem nenhuma pretensão de concluir o assunto<sup>35</sup> –, entende-se liminarmente que um critério inicial e basilar para enquadramento de uma matéria como política é a verificação do grau de natureza constitucional da questão.<sup>36</sup> Isso porque as questões constitucionais são, regra geral, essencialmente políticas. E sequer poderia ser diferente. É que as normas constitucionais são fruto de um poder por excelência político – poder constituinte originário –, que, mediante sua atividade criadora, condensa em determinado documento formal e escrito as questões políticas fundamentais de determinada sociedade.

Por outro lado, as normas constitucionais possuem, em grande parte, natureza principiológica, caracterizando-se pelo alto grau de generalidade, abstratividade e densidade, requerendo tais normas uma interpretação mais aberta, do ponto de vista jurídico-político, uma vez que “[...] a interpretação constitucional realiza uma função política, baseada em valorações políticas, que respondem a questionamentos também políticos, nascidos das ambigüidades das disposições constitucionais”.<sup>37</sup> Por isso é que se pode assentar que “não há imparcialidade quando se está decidindo acerca de questões constitucionais, pois elas não concernem apenas às partes, mas a toda a sociedade”.<sup>38</sup>

Assim, pode-se dizer que as questões constitucionais são, originária e substancialmente, questões políticas também por excelência. De tal modo, devem ser apreciadas e decididas tão-

---

da política. Principalmente na última década, [...] o que se pode constatar é que o Tribunal submete à sua jurisdição praticamente toda espécie de tema com assento constitucional [...]”. TEIXEIRA, Elaeres Marques, op. cit., 2005. p. 162. Para Sérgio Pompeu de Freitas Campos, “a expectativa atual quanto ao Poder Judiciário brasileiro e ao STF em particular, é que exerça a função jurisdicional no sentido de garantir a efetividade dos direitos individuais, sociais e difusos estabelecidos pelo legislador constituinte, bem como do regime político democrático”. CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **Separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2007. p. 273. Enfim, controle total e absoluto sobre todas as causas que envolvam suposta violação de normas constitucionais.

<sup>35</sup> Principalmente porque pode ser impossível estabelecer, abstrata e aprioristicamente, o que seja uma matéria política, talvez sendo imprescindível a análise concreta (casuística) de cada questão para dizer-se se a matéria que a envolve é política ou não.

<sup>36</sup> A respeito de outros critérios delimitadores das questões políticas, ver: SAMPAIO, José Adércio Leite **A Constituição reinventada pela jurisdição Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 328-339.

<sup>37</sup> CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. O papel político do Poder Judiciário. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 11, nº 42, jan./mar. 2003. p. 176. Assevera Inocêncio Mártires Coelho que a atividade de interpretação constitucional “desenvolve-se quase exclusivamente sobre enunciados abertos, polissêmicos e indeterminados”. COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 20.

<sup>38</sup> STAMATO, Bianca. **Jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 158.

somente por órgãos políticos, não podendo as opções políticas dos legisladores ser substituídas pela vontade política dos juízes e tribunais.

Não se pode esquecer, pela pertinência, que o Direito Constitucional era outrora denominado mais adequadamente Direito Político, máxime nas obras clássicas do constitucionalismo mundial. Com efeito, Direito Político é o título das obras de Rousseau, Posada, G. Burdeau e de outros constitucionalistas.<sup>39</sup>

Para Jorge Miranda, o Direito Constitucional chama-se Direito Político em razão de que suas normas “se reportam directa e imediatamente ao Estado, que constituem o estatuto jurídico do Estado ou do político, que exprimem um particular enlace da instância política e da instância jurídica nas relações entre os homens”.<sup>40</sup>

Por fim, parece razoável se expressar que, caso haja dúvida na identificação de determinada matéria ou controvérsia como política – naqueles casos pertencentes a zonas cinzentas, indeterminadas -, tal incerteza deve ser resolvida a favor do Parlamento, representante, por excelência, ao menos idealmente falando, da vontade da maioria.<sup>41</sup>

## 1.2 Insindicabilidade das questões políticas

Malgrado o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência pátrias de que as questões políticas não escapam da apreciação judicial, quando ocorrer, supostamente, vilipêndio a direitos e garantias individuais, diverge-se dessa orientação, pelos motivos que se passa a analisar.

---

<sup>39</sup> BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal**: Esse outro desconhecido. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 102. Uma explicação racional para a mudança de nomenclatura, de Direito Político para Direito Constitucional, é oferecida por Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, para quem “Direito Constitucional é uma definição do liberalismo. Na verdade, a definição correta é Direito Político (lembra do Contrato Social, de Rousseau? O livro se chama ‘Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político’). O Liberalismo é que limitou o político àquilo que eles, ideologicamente, entendiam por político, objetivando, por exemplo, que não se questionasse a propriedade privada. Sabemos que esta reivindicação é tão antiga quanto a história das revoluções” O CONTROLE da constitucionalidade e democracia no Brasil. 11 de agosto de 2003, segunda-feira, das 19h às 21h. *Chat Jurídico*. Disponível em: <<http://www2.oab.org.br:8080/debate/pdf/chat31.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2007. E tal explicação faz sentido, pois, o Direito Constitucional moderno advém do constitucionalismo de viés liberal. Cf. MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 03.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 2003. p. 03.

<sup>41</sup> Nesse sentido é o posicionamento de Martonio Mont’Alverne Barreto Lima: “[...] no caso de conflito entre o Legislativo e algum dos outros poderes, em nome da manutenção do Estado Democrático de Direito, é expressamente determinado que se favoreça ao Poder Legislativo”. Porém, conclui o autor que “Não tem sido assim no Brasil do Supremo Tribunal Federal”. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Judicialização da política e comissões parlamentares de inquérito – um problema da teoria constitucional da democracia**. Constitucionalizando direitos: 15 anos da constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003. p. 230.

O primeiro motivo é que a “judiciabilidade” das questões políticas parece violação direta do princípio da separação e independência dos Poderes Públicos. Isto porque, em Estado que alberga a divisão de funções estatais, como o Brasil, cada poder deve exercer, livre de qualquer grilhão, a competência que lhe foi outorgada constitucionalmente, sob pena de malferimento da organização jurídica estatal. Assim, tendo sido a matéria política outorgada, explícita<sup>42</sup> ou implicitamente<sup>43</sup>, aos poderes políticos por excelência, Executivo e Legislativo, parece procedente dizer que somente estes têm autoridade para decidi-la e controlá-la.

Pondera José Adércio Leite Sampaio que “[...] As questões políticas, por princípio, devem ficar de fora do julgamento judicial. Esse enunciado se impõe como uma limitação externa e interna ao próprio labor judicante [...]”. Acresce, ainda, o autor que “[...] O princípio da separação dos poderes, deduzido em seus contornos mínimos do postulado do Estado de Direito, e reforçado pelo princípio da legitimidade democrática, projeta-se como um limite externo que não pode ser esquecido pelo juiz [...].”<sup>44</sup>

De fato, a questão política é tão inerente à própria estrutura de um poder que o seu controle por outro submeteria a risco a sua existência orgânica, inviabilizando a concretização das prerrogativas que lhe foram diretamente conferidas pela Constituição.

Assim sendo, há que se observar que, “caracterizada que seja como política, a questão escapa da órbita de conhecimento do Poder Judiciário, por dizer respeito, exclusivamente, a qualquer dos poderes do Estado”.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> As Constituições brasileiras de 1934 e 1937 excluía taxativamente da apreciação judicial as questões exclusivamente políticas, respectivamente, em seus arts. 68 e 94, os quais tinham redação idêntica: “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”.

<sup>43</sup> É certo dizer que em uma análise sistemática do Texto Constitucional é possível extrair, em grande parte, as competências de cada Poder Público, pautado no princípio da separação dos poderes, consagrado constitucionalmente (art. 2º, CF/88), como é o caso da matéria prevista no art. 49, inc. III, da Constituição Federal vigente, ao dizer que é competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias”. Assim, em caso de autorização ou negativa por parte do Parlamento, independentemente do motivo utilizado, não pode o Judiciário revisar a decisão tomada pelo Legislativo. Por fim, anote-se que não há necessidade de previsão constitucional expressa para que as matérias (questões) políticas fiquem fora do controle judicial. E isso é assim porque a separação de funções públicas é princípio basilar de um Estado Democrático e Constitucional de Direito. Destarte, “(...) previsões expressas ou implícitas do constituinte originário (ilimitado, por excelência) podem excluir matérias da apreciação jurisdicional.” FRANCISCO, José Carlos. Inafastabilidade da apreciação jurisdicional. In: **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coord. Geral Dimitri Dimoulis. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 183.

<sup>44</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite, op. cit., 2002. p. 333.

<sup>45</sup> MEDINA, Llewellyn Davies A., op. cit., 1992. p. 144.

Vale dizer, a conveniência e a oportunidade das matérias e atos políticos ficam à mercê da discricção dos agentes e órgãos políticos. Com efeito, a matéria política é insusceptível de controle por parte de outro poder, que não o Legislativo e o Executivo. Isso não significa, porém, que tais questões se subtraem a outros tipos de controle não institucionais, por meios indiretos, como é o caso do exercido pela opinião pública, pela crítica dos meios de comunicação social, além, é claro, pelo próprio Poder de onde provierem<sup>46</sup>, mediante controle interno realizado por seus agentes e seus órgãos. Assim, de todo procedente é a afirmação de Cristina M.M. Queiroz, ao observar que “Numa ordem constitucional livre e democrática o controle jurídico não é tudo. Controles sociais e políticos também se desenvolvem como desde há muito foi anotado”.<sup>47</sup>

Em segundo lugar, aceitar a tese de controle de matérias políticas que supostamente violem direitos individuais é desnaturar a própria essência das questões políticas, justamente num de seus pontos mais importantes para diferenciá-la da questão jurídica, qual seja, a impossibilidade de controle pelo Judiciário.

Como conciliar, porém, a impossibilidade de conhecimento das questões políticas com a garantia da inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal? Essa resposta, no Brasil, lembra Martonio Monte’Alverne Barreto Lima, coube ao ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard, ao analisar o instituto constitucional do *impeachment*:

Dir-se-á que esse entendimento conflita com o princípio segundo o qual nenhuma lesão pode ser excluída de apreciação judicial. Esse conflito, porém, não ocorre no caso concreto, pois, a mesma Constituição que enuncia essa regra de ouro, reserva privativamente a uma e outra Casa do Congresso o conhecimento de determinados assuntos, incluindo-os da competência de qualquer outra autoridade. Assim, no que tange ao processo de responsabilidade do primeiro ao último ato, ele se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, Câmara e Senado. Como foi acentuado, é uma exceção, mas exceção constitucionalmente aberta, ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. A lei não poderia dispor assim. A Constituição poderia. E assim o fez.<sup>48</sup>

É verdade que o exercício de poderes políticos, em razão da discricionariedade que lhe é inerente, pode, eventual e evidentemente, implicar violação de direitos individuais.

<sup>46</sup> NAGEL, José. Insuscetibilidade de apreciação judicial de ato político-legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, nº 115, jul./set. 1992. p. 583.

<sup>47</sup> QUEIROZ, Cristina M. M. apud TEIXEIRA, José Elaeres Marques, op. cit., 2005. p. 51.

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 20.941-DF. Tribunal Pleno. Impetrante: José Ignácio Ferreira e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 09 de fevereiro de 1990. **Impeachment**: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. p. 34-35.

De fato, uma coisa é certa e inevitável: qualquer atividade decisória, independentemente do órgão ou autoridade que a realize, implica sempre riscos potenciais aos direitos individuais. Tanto é assim que Dworkin, um dos principais defensores do controle das questões políticas pelo Judiciário, assevera que “Naturalmente os juízes, como os legisladores, podem cometer erros em relação aos direitos individuais”.<sup>49</sup>

No que tange à possibilidade de eventual cometimento de abusos no processo de responsabilização do Presidente da República, o ensinamento de Paulo Brossard encaixa-se na argumentação presente. Veja-se:

Tais riscos existem, sem dúvida, como existiriam, em maior ou menor grau, fosse qual fosse a corporação investida do tremendo poder de julgar processos que envolvem a apuração de responsabilidade política do Presidente da República.

[...]

Todavia, é preciso que se confie esse poder a alguém, indivíduo ou entidade coletiva, e – a reflexão é de Story – todo poder que a alguém se outorga traz em si a possibilidade de ser exercido com abuso. Que a possibilidade de abuso existe ninguém contesta.

[...]

[...] se tal possibilidade existe, é risco, este, inerente à natureza das coisas e impossível de ser evitado de modo absoluto.<sup>50</sup>

Esclareça-se, pois, que se é possível visualizar-se alguma diferença na exteriorização do ato de julgar dos juízes togados<sup>51</sup>, o mesmo não se verifica na natureza do ato decisório, dado que o ato de julgar é, substancialmente, a mesma coisa, seja ele obra de juízes como de legisladores,<sup>52</sup> ou, em suma, de qualquer pessoa, pois, conforme asseverou Santi Romano, “a

<sup>49</sup> DWORKIN, Ronad apud APPIO, Eduardo. A judicialização da política em Dworkin. **Seqüência – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC**, Santa Catarina, v. 24, n.º 47, dez. 2003. p. 92.

<sup>50</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 172-174.

<sup>51</sup> A Constituição Federal vigente estabeleceu a obrigatoriedade de motivação dos provimentos jurisdicionais (art. 93, IX, CF/88).

<sup>52</sup> A argumentação exposta nesse parágrafo deve-se ao magistério do Prof. José de Albuquerque Rocha, por ocasião das aulas presenciais do Curso de Mestrado em Direito Constitucional na Unifor, na disciplina de Jurisdição Constitucional (2007). Advirta-se, ademais, que as garantias constitucionais outorgadas aos magistrados não asseguram, necessariamente, que estes vão exercer seu mister público sem curvar-se às benesses do poder, às influências particulares, à corrupção, à improbidade. A esse respeito, colaciona-se importante observação de Guilherme de Souza Nucci sobre a temerária e inverídica afirmação de que o juiz de direito seria menos susceptível a pressões e cabalas do que outros julgadores, no caso, os jurados do tribunal popular do júri: “Corrupção e desonestidade são condições típicas do ser humano e não do juiz ou jurado, especialmente. O homem digno e idôneo mantém suas virtudes quando se torna magistrado de carreira ou quando se compromissa jurado, o mesmo valendo para o corrupto e indigno. É certo que o juiz de direito tem garantias constitucionais que o protegem e o jurado nas as possui, mas a experiência demonstra que, muitas vezes, essas garantias do Magistrado tornam-se um escudo protetor da sua desfaçatez, não sendo úteis à sociedade. De outra parte, o jurado, ainda que não as tenha, pode decidir sem fundamentar os veredictos, fazendo-o através de voto sigiloso, proferido em sala secreta. Sua garantia é a mesma que possui o eleitor ao votar: o sigilo, a preservação de sua convicção do conhecimento público. Logo, quem quiser ser corrupto ou pretender deixar-se levar pelas injunções externas, pode fazê-lo como integrante da magistratura togada ou como membro do Conselho de Sentença”. NUCCI, Guilherme de Souza. **Júri: princípios constitucionais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 188. Tal observação vale, igualmente, para qualquer autoridade pública, ou melhor, para qualquer ser humano, rigorosamente falando.

interpretação da lei feita pela autoridade judiciária não difere no seu conteúdo daquela que uma autoridade ou particular pode fazer”.<sup>53</sup> Em outras palavras, do ponto de vista da natureza, não há diferença entre a interpretação/decisão judicial e interpretação/decisão legislativa.

Portanto, um dos maiores equívocos teóricos, que beira a ingenuidade, é pensar que a atividade decisória desenvolvida pelo Judiciário seria imune ou menos suscetível a abusos, excessos, erros ou “injustiças” do que a exercida pelos outros Poderes do Estado, de tal forma que parece haver razões outras para explicar o receio infundado nos atos decisórios realizados pelo Parlamento.

Não se pode supor, certamente, que exista alguma garantia de que o controle judicial (*judicial review*) será exercido, necessariamente, em prol dos direitos e liberdades fundamentais, reformando – corrigindo ou anulando – os atos dos outros poderes públicos materializados, sob a óptica de um juiz ou tribunal, desarmônico em relação à normatividade constitucional.

Essa possibilidade de violação de direitos por parte dos Poderes Públicos parece inerente a qualquer regime político, mormente ao democrático. É que tal sistema político tem por essência a liberdade humana, que se nutre, na esfera pública, da confiança dos cidadãos para com os sujeitos ou autoridades responsáveis pelos atos decisórios.<sup>54</sup> E sendo os atores políticos e jurídicos, homens, e não anjos, como observou Rousseau<sup>55</sup>, são suscetíveis ao erro e ao abuso, defeitos intrínsecos à natureza e instituições humanas.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional geral**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 332.

<sup>54</sup> Aqui o perigo de malferimento de direitos individuais se diz risco e não medo (temor), pois este é princípio do despotismo, e não da democracia, cuja essência tem como um dos princípios a liberdade. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 44. E sem risco não há liberdade. Sem liberdade não há democracia. Risco e liberdade são faces (complementares) da mesma “moeda democrática”. Assim, é certo dizer que não há democracia sem os “riscos de liberdade”; porém, os riscos democráticos são mais aceitáveis porque mais previsíveis e controláveis e, assim, representam perigos juridicamente menores para os direitos e garantias individuais, já que, pelo menos no plano da idealidade normativa, presume-se, ante o princípio da legitimidade, veracidade e boa-fé, que as autoridades públicas – legislativas, judiciais e executivas - vão obrar com acatamento à legalidade constitucional, respeitando o núcleo básico do Estado democrático de direito: as regras do jogo e, principalmente, os direitos e garantias fundamentais. Vale dizer, os atores políticos vão atuar com vontade normativa, isto é, “vontade de constituição”, na teorização de Konrad Hesse.

<sup>55</sup> Sabiamente anotou Jean-Jacques Rousseau que “[...] nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. [...] Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social – princípios do direito político**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 83-84.

<sup>56</sup> A esse respeito, ponderou Odete Medauar: “embora seja impossível cogitar-se de uma política realizada por anjos, por que somos todos humanos, temos falhas, temos defeitos, pode-se aventar uma política realizada por seres humanos éticos, não perfeitos, mas talvez bem intencionados, em que o valor fundamental da atuação

Aqui é importante colacionar o pensamento de Rui Barbosa, que, a despeito de advogar a possibilidade de correção judicial dos demais Poderes da República, traz ensinamento lapidar que corrobora a idéia de que o erro é inerente a qualquer instituição ou Poder do Estado, de maneira tal que o órgão – dentro das suas atribuições – possui o direito inclusive de errar, abusar, cometer excessos, de forma terminativa e inapelável. Confira-se:

[...] em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. A alguém, nas coisas deste mundo, se há de admitir o direito de errar por último. [...] cada um dos poderes do Estado tem, invariavelmente, a sua região de irresponsabilidade. É a região em que esse poder é discricionário. Limitando a cada poder as suas funções discricionárias, a lei, dentro nas divisas em que as confina, o deixa entregue a si mesmo, sem outros freios, além da idoneidade, que lhe supõe, e do da opinião pública, a que está sujeito. Em falecendo eles, não há, nem poder haver, praticamente, responsabilidade nenhuma, neste particular, contra os culpados.<sup>57</sup>

Com efeito, o direito de errar em último lugar não é monopólio único, exclusivo e definitivo dos membros do Judiciário. Em verdade, como asseverou Paulo Brossard:

[...] nenhum poder tem o monopólio do saber e da virtude; os Poderes acertam e erram. Acertam mais do que erram, felizmente, mas também eram. É da natureza humana. E o que decide em último lugar erra ou acerta irremediavelmente, sem recurso a quem quer que seja. O acerto ou o erro são definitivos. Esta verdade, singela e trivial, não deve ser esquecida. Nem os homens, nem as suas instituições, são perfeitas e infalíveis.<sup>58</sup>

Bem anota, no entanto, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, ao explicitar a idéia de que “[...] há uma dificuldade cruel da população em aceitar erros do Legislativo<sup>59</sup>”, mas somos de certa forma complacentes aos erros do Judiciário [...]”. E continua o autor: “[...] Do ponto de vista racional, esse comportamento não tem nenhuma sustentabilidade, já que o Judiciário também é passível de cometer erros”. E conclui: “[...] é preciso dizer aos integrantes do Judiciário que eles são mortais e por isso falíveis” .<sup>60</sup>

---

política seja o bem e o interesse coletivo”. MEDAUAR, Odete. Ética e política. In: LOPES, Fernando Aurélio Zieveti Silva (Org.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 200.

<sup>57</sup> BARBOSA, Rui apud BROSSARD, Paulo, op. cit., 1992. p. 178.

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 21.564. Tribunal pleno. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, 23 de setembro de 1992. **Impeachment**: jurisprudência, Brasília: Imprensa Nacional, p. 104-198, 1996. p. 162.

<sup>59</sup> “O Congresso é uma instituição impopular. Severamente criticado pela imprensa, é extremamente malvisto também pela população em geral, como atestam as pesquisas de opinião” (AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In. VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMU, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 91.).

<sup>60</sup> JUDICIÁRIO - Professores de Direito defendem controle externo. **Jornal O Estado**, Fortaleza-CE, circulação, terça-feira, 12 ago. 2003.

É por isso que, mesmo não havendo dúvidas de eventual uso abusivo dos Poderes políticos propriamente ditos- Legislativo e Executivo -, materializados por atos substancialmente políticos, tais atos exorbitam da esfera de conhecimento do Judiciário.

Vale dizer, é vedado ao Judiciário imiscuir-se em questões políticas, ainda que haja nelas envolvidos direitos individuais, porquanto parece ser impossível isolá-los das matérias e questões de índole política.<sup>61</sup>

Em verdade, é provável que o interesse público da questão política deva sobrepor-se, legítima e democraticamente, aos direitos individuais, notadamente tendo em vista que parece não haver direitos absolutos num sistema constitucional de índole democrática.

Tudo isso reforça a tese de que as matérias de cunho político, mesmo que englobe direitos e garantias individuais, em última análise, não são passíveis de controle judicial, de tal forma que contra elas, parafraseando o min. Nelson Hungria, “Não há remédio na farmacologia jurídica”<sup>62</sup>.

Assim é que assevera pertinentemente José Affonso Mendonça de Azevedo: “As decisões de um dos poderes, tomadas dentro de suas atribuições constitucionais, são conclusivas e obrigatórias para os demais poderes”.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Essa foi argumentação utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para não conhecer de ação de *habeas corpus* impetrada por parte de Rui Barbosa a favor do Senador Almirante Eduardo Wandenkolk, e de outros, que argüia entre outras coisas a inconstitucionalidade do estado de sítio decretado por Floriano Peixoto. RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1991a. p. 22-23. Em outros casos, o Supremo Tribunal, igualmente, evitou interferir em questões, matérias e atos puramente políticos, conforme jurisprudência anotada por Leda Boechat Rodrigues: “Escapa à competência do S.T.F., como à do Judiciário em geral, o conhecimento de matérias exclusivamente política, qual seja, por exemplo, a referente ao reconhecimento pelo Congresso Nacional do candidato eleito à Suprema Magistratura da Nação”; “Tratando-se de ato político, não é lícito ao Poder Judiciário Federal entrar na apreciação dos fatos e motivos que o determinaram, sob pena de abuso de poder [...]” RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1991. t.III. p. 293-294. Advirta-se, porém, que a auto-contenção do órgão de cúpula do Judiciário restringiu-se, praticamente, aos primórdios da República, pois, a partir do ano de 1898, o STF dá início à escalada de dilatação de sua esfera de jurisdição, passando a invalidar decisões, atos e procedimentos dos demais Poderes estatais. Ver: TEIXEIRA, José Elaeres Marques, op. cit., 2005.

<sup>62</sup> RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1977. p. 198.

<sup>63</sup> AZEVEDO, José Affonso Mendonça de apud ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **O controle constitucional exercido pelo Poder Legislativo**: uma análise da sua contribuição para a estabilidade do exercício do poder, no estado democrático de direito. Fortaleza: UNIFOR, 2005. Dissertação de Mestrado, p. 93. A propósito, consigne-se que Leda Boechat Rodrigues anota que quatro Presidentes norte-americanos Jefferson, Jackson, Lincoln e Roosevelt asseveravam que “Se a Corte tinha inquestionavelmente, a liberdade de interpretar independentemente a Lei Maior ao decidir os casos sob sua jurisdição, gozavam o Presidente e o Congresso da mesma correlata independência dentro na alçada de seus poderes”. RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1977. p. 70. Da mesma forma, como não cabe ao Legislativo aferir se a interpretação e aplicação das normas de Direito pelo Judiciário foi certa ou errada, ou, em termos mais jurídico, constitucional ou inconstitucional, não está este autorizado a censurar as decisões, normativas ou não, daquele. (Ver. Junger Habermas apud OLIVEIRA, Vanessa Elias;

Destarte, não é sem razão que dizia Oliver Wendel Homes, juiz da Corte Suprema americana, que “o povo, através de seus representantes eleitos, tem o direito de experimentar e até de errar, [...] sem que nisso devesse intervir o Judiciário”.<sup>64</sup> E concluía, ironicamente, “Filho – se eles quiserem ir para o inferno, meu dever é ajudá-los”.<sup>65</sup>

Nesse sentido, é possível dizer que carece o Judiciário de competência para analisar e controlar as controvérsias relacionadas às matérias ou decisões políticas, restando-lhe a não ser a inércia perante a manifestação das autoridades políticas.

Efetivamente, se essa manifestação dos representantes do povo é a melhor ou a pior, justa ou injusta, correta ou errada, conveniente ou inconveniente, oportuna ou inoportuna, fundamentada ou não, legal ou ilegal, enfim, constitucional ou inconstitucional, é uma questão que escapa, absolutamente, da órbita do Poder Judiciário.<sup>66</sup>

De fato, é obrigação normativa e política que o exercício da atividade jurisdicional pelo Judiciário cinja-se às raias constitucionais e democráticas que lhe foram prescritas, pois o “legislador constituinte traçou áreas, facilmente visíveis, reservando-as com exclusividade aos órgãos político-representativos”, de tal sorte que os juízes e tribunais não têm legitimidade para “invadi-las sem incorrer em desvio ou excesso”.<sup>67</sup>

Se assim não fosse, tornar-se-ia, em analogia à Ciência Física, o Poder Judiciário um “buraco negro” no sistema jurídico constitucional, absorvendo e decidindo, inflexivelmente, todas e quaisquer controvérsias, independentemente da matéria, fosse ela política (parlamentar ou executiva), fosse ela social (coletiva) ou individual, nada lhe sendo alheio ou vedado, enfim.

Expresso de outro modo, tornar-se-ia o Judiciário absoluto e irrestrito, no plano do controle dos demais Poderes Públicos e das questões sociais em geral, transmudando-se, diferentemente da opção constituinte, de um dos protetores institucionais – não o único e o melhor, necessariamente -, da Constituição para “senhor” (soberano) dela.

---

CARVALHO, Ernani. Judicialização da política: um tema em aberto (Disponível em: <http://www.politicahoje.com/ojs/viewarticle.php?id=101>, acesso em 10 de jul. 2007.).

<sup>64</sup> HOMES, Oliver Wendell apud BALEEIRO, Aliomar, op. cit., 1968. p. 49.

<sup>65</sup> HOMES, Oliver Wendell apud BALEEIRO, Aliomar, op. cit., 1968. p. 49.

<sup>66</sup> Conforme Thayer, citado por Pedro Lessa, “Em casos puramente políticos (*purely political*) e de mera ação discricionária, embora os outros poderes violem a Constituição, o judiciário lhe não poderia acudir”. (sic) THAYER apud LESSA, Pedro, op. cit., 2003. p. 58.

<sup>67</sup> OYHANARTE, Julio C. apud TEIXEIRA, José Elaires Marques, op. cit., 2005. p. 52.

E tal problemática foi bem detectada por Pablo Lucas Verdu, citado por Gilberto Bercovici, ao observar que:

O problema surge quando os órgãos de controle de constitucionalidade não se limitam mais a defender e a interpretar, em último grau, a Constituição, mas passam a assenhorear-se dela, ou nas suas palavras, *‘não se reduzem a ser o Hüter da Constituição, mas pretendem-se o Herr da mesma’*.<sup>68</sup>

É certo que hoje o Judiciário brasileiro, leia-se, juízes e tribunais, arrogou-se a capacidade de controlar, conclusivamente, as matérias de cunho político, sob a argumentação de que a proteção dos direitos e liberdade individuais a justificaria.

É bom advertir, entretanto, que se os limites da jurisdição constitucional sobre as matérias de teor político não forem respeitados pelo Judiciário, não quer isto significar que inexistam limites à sua atuação. Evidentemente, há limites, seja de maneira explícita<sup>69</sup> seja de forma implícita, de molde que o Judiciário não pode tudo decidir, isto é, analisar todos e quaisquer assuntos que lhe sejam dirigidos,<sup>70</sup> pois, nos Estados organizados política e democraticamente, todas as instituições devem vincular-se, obrigatoriamente, às regras e limites constitucionais.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado total e o guardião da Constituição. **Revista Opinião Jurídica**, Faculdade Christus, Fortaleza (CE), ano II, nº. 04, p. 96-105, 2004.2, p. 100. A esse respeito, cite-se o posicionamento do ministro Gilmar Ferreira Mendes, em artigo no qual consignou que o papel do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade será apenas de órgão de publicidade da decisão do Supremo Tribunal Federal, uma vez que os efeitos da decisão do STF serão *erga omnes* e vinculantes. Veja-se: "Assim, parece legítimo entender que, hodiernamente, a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo **Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade**. Desta forma, se o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, esta decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação ao Senado Federal para que este publique a decisão no Diário do Congresso. Tal como assente, não é (mais) a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgamento do Supremo. A própria decisão da Corte contém essa *“força normativa*. [...] Assim, o Senado não terá a faculdade de publicar ou não a decisão, *uma vez que se não cuidar de uma decisão substantiva, mas de simples dever de publicação* [...]". A Não-publicação não terá o condão de impedir que a decisão do Supremo assuma a sua real eficácia" (grifo no original). MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, nº 162, p. 165-166, abr./jun. 2004.

<sup>69</sup> Como é o caso do julgamento pelo Senado Federal de crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 52, I, CF/88). Igualmente, a autorização ou não pelo Congresso Nacional para o Presidente ausentar-se do País por mais de 15 (quinze) dias (art.49, III, CF/88). Esses são exemplos de questões essencialmente políticas que escapariam, totalmente, da apreciação judicial, eis que a Constituição outorga, privativamente, ao Parlamento a competência para deliberar sobre tais matérias.

<sup>70</sup> Assim, parece não fazer nenhum sentido a crítica de Leda Boechat Rodrigues em termos de que a teoria das questões políticas seria "um conceito vago que significa uma evasão à obrigatoriedade de decidir, e através do qual os juízes se resguardariam de um conflito com os outros Poderes que lhes pode ser extremamente danoso e às vezes até mortal [...]". RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1977. p. 198.

<sup>71</sup> MAUS, Ingeborg. O Judiciário como superego da sociedade: sobre o papel da atividade jurisprudencial na 'sociedade órfã'. **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito**. Tradução de Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Paulo Antonio de Menezes Albuquerque. Recife-PE, Separata, nº. 11, 2000, p. 129 e 137.

Em suma, deve o Judiciário circunscrever-se a sua moldura normativa, pois não se encontra autorizado constitucional e democraticamente a invadir a órbita de jurisdição política dos outros órgãos do Estado, em obséquio ao princípio fundamental da separação e independência dos Poderes Públicos.

Por fim, o fato de os limites de cada um dos órgãos do Estado estar previamente estabelecido pela vontade constituinte soberana, implica a impossibilidade de o Poder Judiciário reorganizar, ao seu alvedrio e a pretexto de proteger direitos fundamentais, a distribuição de competência constitucionalmente prescrita para os Poderes do Estado, dilatando, ilegitimamente, a circunferência de seus limites de atuação jurisdicional.

## 2 QUESTÕES *INTERNA CORPORIS*<sup>1</sup>

Além das questões de natureza política, são imunes à crítica e ao controle do Judiciário, as matérias *interna corporis* do Legislativo, sendo vedado àquele sequer conhecê-las. A tal respeito, anotou Francisco Campos que não seria possível ao Judiciário exercer o papel de corretor do procedimento que a Constituição concedeu, exclusivamente, ao Parlamento.<sup>2</sup>

O que seria, porém, uma questão *interna corporis*?

Para responder a essa indagação, faz-se necessário invocar primeiramente Hely Lopes Meirelles, para quem *interna corporis*:

são somente 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 do plenário da Câmara.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Um dos motivos que levou a se inserir este capítulo é que as matérias *interna corporis* são, *grosso modo*, tratadas pela doutrina como inseridas nas questões políticas. Ademais, não se pode negar uma ligação, inclusive sob o ângulo dos questionamentos, entre as questões políticas e os atos *interna corporis*, como, por exemplo, possibilidade ou não de sindicância judicial, problema da separação de poderes. E talvez isso já autorizasse se abordar tais assuntos no mesmo trabalho.

<sup>2</sup> CAMPOS, Francisco. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro/São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1956. p. 116.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 611. São, para o autor, atos *interna corporis* os seguintes: “os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidade de seus membros (cassação de mandatos, concessões de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organizações de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações”. *Ibid.*, p. 611. São exemplos, deliberações tocantes à composição de comissões (técnicas, especiais, permanentes, temporárias); à repartição de tempo para comunicações em plenário, em comissões; à aprovação de projetos em comissão; à observância e interpretação de normas de regulação interna do parlamento (constitucionais, legais e regimentais). Colhe-se na jurisprudência pátria decisão importante sobre a impossibilidade de o Judiciário imiscuir-se nas matérias *interna corporis* do Parlamento: “No caso concreto, não cabe, ao STF conhecer dos fatos que ocorreram na intimidade do Congresso Nacional, nos termos definidos na inicial, na sessão de 29.3.1993, presidida pela autoridade indigitada co-autora. Se o horário do início da sessão foi cumprido ou não; se os incidentes regimentais que, nela, aconteceram, foram bem, ou não resolvidos, com a aplicação e interpretação dadas às regras regimentais que então se invocaram, tudo isso constitui matéria *interna corporis*, imune ao exame do Supremo Tribunal Federal [...]; cujos problemas internos devem ser, em princípio, solucionados por seus membros e dirigentes” (Voto do min. Néri da Silveira, em sede de mandado de segurança, citado por QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de, *op. cit.*, 2001. p. 99-100. Advirta-se que o STF vem entendendo que somente as matérias *interna corporis* que digam respeito ao mérito (acerto ou desacerto) da interpretação das normas regimentais são insuscetíveis de crítica judiciária, mas, não, quando houver questão constitucional envolvida. QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de, *op. cit.*, 2001. p. 96.

Não é demais lembrar a conceituação de atos *interna corporis* do Legislativo desenvolvida por Dercy Barreto e Silva Filho, na dissertação de mestrado intitulada “Controle jurisdicional dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo”:

Tem-se, então, que *interna corporis* são aqueles atos emanados do Poder Legislativo no exercício da competência de auto-regulamentação constitucionalmente atribuída com exclusividade às suas Casas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Fundam-se na autonomia institucional de que são dotados os órgãos legislativos para, por si mesmos, sem interferência de qualquer outro poder, mas nos termos e limites da Constituição, estabelecer e aplicar as normas de regência de suas próprias atividades.<sup>4</sup>

Para Hely Lopes Meirelles, todavia, os atos *interna corporis* podem ser alvo da sindicância do Judiciário no sentido de verificar se eles foram praticados com observância às prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabelecem condições, formas ou ritos para sua prática. Vale dizer, para Meirelles, o que escapa do exame jurídico é apenas o conteúdo ou mérito do ato, mas não sua tramitação e forma.<sup>5</sup> Em outras palavras, “o controle judiciário não poderá estender-se aos atos de opção e deliberação da Câmara nos assuntos de sua economia interna, porque estes é que constituem propriamente seus *interna corporis*.”<sup>6</sup>

Em que pese ao posicionamento do citado autor em termos de que os aspectos formais das questões *interna corporis* são passíveis de aferição pelo Judiciário, entende-se que não somente o mérito (oportunidade e conveniência) dos atos que pertencem ao âmbito interno do Parlamento, mas também a estrutura formal e procedimental deles, são insusceptíveis à ingerência judicial.

Afigura-se sem sentido a possibilidade de revisão judicial de questões *interna corporis*, já que, em muitos casos, a aferição do respeito ou não às formalidades extrínsecas de tais atos nada mais é do que uma interpretação de regras normatizadoras do âmbito interno do Parlamento - como, por exemplo, interpretação do regimento -, que deve ser realizada, exclusivamente, pela presidência da casa legislativa e pelas suas comissões, ou, em última instância, pelo próprio plenário do Parlamento – em caso de recurso -, que devem ser juiz único e derradeiro dessas questões, sendo elas estranhas à competência do Judiciário.

Noutras palavras, o único juiz da regularidade formal (formalidades extrínsecas) das deliberações do Parlamento, isto é, do processo mediante o qual a casa legislativa materializa

---

<sup>4</sup> SILVA FILHO, Dercy Barreto e apud ALBUQUERQUE, Felipe Braga, op. cit., 2005. p. 118.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 2006. p. 611-612.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 2006. p. 612.

a sua vontade, somente pode ser o próprio Legislativo, por intermédio de seus mecanismos de controle interno.<sup>7</sup>

Com efeito, não cabe ao Judiciário imiscuir-se em aspectos formais das matérias interna corporis do Legislativo, porquanto exorbita da esfera de legitimidade a perquirição judicial sobre o atendimento ou não pela casa legislativa dos requisitos extrínsecos de tais matérias, já que, por se tratar de ato de aspecto essencialmente interno ao Parlamento, apenas este é que possui competência institucional privativa para aferi-lo, a não ser que se queira comprometer a independência e autonomia orgânica do Legislativo.

De fato, conceder ao Judiciário a última palavra em atos internos à corporação política representaria aviltamento da autoridade constitucional do Parlamento e de seus membros. A propósito da temática, importante é a lição de Weltel Woodbury Willoughby: “[...] é defeso aos tribunais interferir no exercício dos poderes assinados à legislatura, e menos ainda usurpá-los [...] o Judiciário não supervisa a legislação nem a discricção do Poder Legislativo em matérias que lhe são próprias”.<sup>8</sup>

Aduz Otto Bachof, citado por Luiz Henrique Cascelli Azevedo, que:

na Alemanha, a opinião pública e a crítica jurídica acordam no sentido de considerar que as Cortes Constitucionais têm respeitado a primazia jurídica do legislador, a partir da consciência de que não têm (as Cortes) voz única na interpretação e aplicação da Constituição. Mas ainda: a motivação do legislador não tem que ser controlada pelas Cortes Constitucionais nem no que diz respeito à sua exatidão, menos ainda quanto à sua oportunidade. Alias, tais cortes têm se debatido contra aqueles que as consideram um conselho de sábios prontos a corrigir os erros políticos do parlamento.<sup>9</sup> (grifou-se).

Advirta-se, porém, para o fato de que matérias *interna corporis* não existem apenas na alçada do Poder Legislativo, como geralmente se pensa, pois os demais poderes orgânicos, igualmente, praticam atos que pertencem à esfera interna do Judiciário e do Executivo (órgãos da Administração Pública). Isso é o que observa José Adércio Leite Sampaio, para quem, “Embora o estudo desses atos se faça mais propriamente em relação ao Poder Legislativo, há de se reconhecer como corolário da autonomia dos demais órgãos e Poderes a existência também dos atos internos, que fogem do controle judicial”. E continua o autor, aduzindo que

<sup>7</sup> CAMPOS, Francisco, op. cit., 1956. p. 116.

<sup>8</sup> WILLOUGHBY, Weltel Woodbury apud BROSSARD, Paulo, op. cit., 1992. p. 151.

<sup>9</sup> BACHOF, Otto apud AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle legislativo de constitucionalidade**. Porto Alegre: Antonio Fabris editor, 2001. p. 110.

tais atos, apesar de restritos, podem projetar-se, transpondo o âmbito interno do órgão ou Poder.<sup>10</sup>

Esclareça-se, ainda, que as matérias *internas corporis* não representam somente aquelas disciplinadas por normas jurídicas internas a um dos Poderes Públicos, tais como os regimentos das casas legislativas e dos tribunais, mas, sim, por qualquer disposição regimental, legal ou constitucional.<sup>11</sup>

De fato, a moldura normativa das questões *interna corporis* pode se dar mediante normas constitucionais e infraconstitucionais.<sup>12</sup>

O que importa, para caracterização de uma questão como *interna corporis*, não é a fonte normativa de onde ela emana, mas se a norma regula assunto da órbita intrínseca de um dos Poderes do Estado. Tanto é assim que aduz Francisco Campos, em relação ao Parlamento: “como a própria expressão sugere, *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição”.<sup>13</sup>

Com efeito, havendo controvérsia sobre dispositivo constitucional disciplinador da privacidade de uma casa legislativa, tal questão é de sua exclusiva e final resolução.

Ademais, a opção feita pelo Parlamento sobre o mérito da questão e/ou sobre as formalidades (ritos e procedimentos formais) da controvérsia é definitiva e incontestável por qualquer autoridade ou órgão que lhe seja externo.

Concluindo: o conteúdo e o continente (formalidades e ritos) das questões *interna corporis*, como assuntos internos e exclusivos do Parlamento, escapam, absolutamente, do controle da alçada jurídica.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite, op. cit., 2002. p. 316-317.

<sup>11</sup> ROMANO, Santi, op. cit., 1977. p. 391.

<sup>12</sup> Tem-se como exemplo de normas constitucionais *interna corporis* as disciplinadoras do processo legislativo no âmbito federal, consagradas na Constituição vigente, na Seção VIII – Do Processo Legislativo.

<sup>13</sup> CAMPOS, Francisco, op. cit., 1956. p. 119.

<sup>14</sup> Em sentido contrário, é de se conferir o posicionamento de Celso Ribeiro Bastos. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988-1989. v. 02, arts. 5º a 17. p. 172-173.

Há que se aditar, por oportuno, a pertinente observação de Francisco Campos sobre a conceituação das matérias *interna corporis*, bem como a respeito da exclusão delas da apreciação judicial. Veja-se:

Todas as questões relativas à economia interna da assembléia política, particularmente aquelas que entendem direta e indiretamente com a sua autonomia, parecem, por sua própria natureza, reservadas à sua exclusiva competência; nem de outra maneira se poderia conceber a independência do Congresso, particularmente se, em face dele e concorrendo com sua competência, se instituisse, sobre a mesma matéria, uma jurisdição estranha, a que ficasse subordinada a sua autoridade.<sup>15</sup>

E prossegue o autor:

Como a própria expressão sugere, *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição. Ou, por outra, são aquelas regras de que o corpo legislativo é, a um só tempo, o destinatário e o juiz: o destinatário, porque o mandamento se dirige ao órgão ou à parte dele encarregado de dirigir o seu funcionamento, e o juiz, porque as questões referentes à sua observância são por ele próprio soberanamente resolvidas, de acordo com o processo estabelecido no seu próprio regimento. As questões, portanto, relativas a tais matérias, suscitadas no seio da Câmara e por ela resolvidas, se acham definitivamente dirimidas pelo poder competente. Esta doutrina resulta dos poderes, segundo o qual um poder não pode invadir a esfera de competência dos demais, sem o que se estabeleceriam, freqüentemente, contestações, conflitos e confusões de poderes, incompatíveis com a certeza e a segurança das relações jurídicas, que o princípio tem por fim garantir e assegurar. (grifou-se).<sup>16</sup>

Anota Gilvan Correia de Queiroz Filho que Francisco Campos foi tenaz defensor da autonomia do Parlamento para resolver as questões referentes à sua área interna, tais como as matérias relacionadas à constituição, funcionamento e prerrogativas das assembléias políticas, que constituem, para ele, matéria vedada aos demais poderes, pois de competência exclusiva das câmaras legislativas regulá-las e decidi-las, de modo definitivo e soberano; isso em respeito ao princípio da separação e autonomia dos Poderes. Assim aduzia Francisco Campos:

Ora, seria evidentemente violar o princípio da separação de poderes atribuir ao Judiciário a faculdade de rever o processo de elaboração legislativa, submetendo as decisões da Câmara, nesta matéria, ao seu controle ilimitado, pois que a própria Câmara, tomando as deliberações em questão, já deliberou, naturalmente, de maneira irrevogável para ela, sobre a regularidade e observância dos processos e trâmites de formação da lei.

[...]

Princípio da separação de poderes perderia, assim, o sentido, pois se ele significa alguma coisa, significa exatamente a discriminação de competências, e não pode

<sup>15</sup> CAMPOS, Francisco, op. cit., 1956. p. 115.

<sup>16</sup> CAMPOS, Francisco, op. cit., 1956. p. 119-120.

haver discriminação de competências onde uma única competência absorve, pela sua universalidade, as demais competências com ela e em face dela instituídas.

[...]

Assim, ou incumbe às assembléias legislativas dirimir todas as questões referentes à sua vida interior ou interna corporis, e, portanto, o que elas nesta matéria estatuírem terá caráter definitivo ou dirimente, ou o seu posicionamento não terá esse caráter, e ao poder que incumbir a faculdade de dizer sobre a matéria a última palavra é que caberá em derradeira análise, a competência disputada.<sup>17</sup>

O que caracteriza uma matéria *interna corporis* é o fato de ela pertencer tão intrinsecamente à vida orgânica de um dos poderes estatais, isto é, à sua economia interna, que refoge a qualquer forma externa de controle, sendo ela matéria de juízo inicial e final de cada Poder público, ficando apenas suscetível a eventual controle interno.

E não se pode deixar de anotar a idéia de que a impossibilidade de controle das questões de natureza intestina é uma das principais garantias de independência e autonomia orgânica dos Poderes do Estado.

É por isso que Paulo Biscaretti Di Ruffia anota que “A plena independência constitucional das Câmaras italianas explica como todos os atos que se desenvolvem em seu interior (*interna corporis*) não podem ser controlados por autoridade externa”.<sup>18</sup>

Em suma, todas as quizílias sobre matérias concernentes a atos e questões *interna corporis* devem ser solucionadas exclusiva e conclusivamente pelo próprio Poder competente para editá-las, a menos que se queira pôr em xeque o princípio da distribuição orgânica das funções estatais, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal vigente, devendo, por isso, cada órgão “respeitar a esfera das atribuições dos outros e exercer as próprias”<sup>19</sup>, de acordo com os limites constitucionalmente estabelecidos.

Corroborando o ponto de vista exposto a importante lição do ex-congressista e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, quando observou no Mandado de Segurança nº. 21.564:

[...] estou convencido de que o STF não deve interferir em assuntos da competência privativa do Congresso Nacional, agora da Câmara, depois do Senado, da mesma forma que ao Congresso não cabe introduzir-se nas decisões do Supremo, nem mesmo na ordem de seus trabalhos. Cada poder tem sua área própria de atuação, da qual decorre a regra segundo a qual a ele, e só a ele, compete dispor. Tenho como

<sup>17</sup> CAMPOS, Francisco, op. cit., 1956. p. 120.

<sup>18</sup> RUFFIA, Paulo Biscaretti Di apud AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli, op. cit., 2001. p. 111.

<sup>19</sup> BARBALHO, João apud CAETANO, Marcello. **Direito Constitucional**. Atualizada por Flávio Bauer Novelli. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 174.

sacrilégio a interferência do Poder Judiciário na intimidade de outro Poder, para dizer o que ele pode e como pode obrar.<sup>20</sup>

E a possibilidade de violação do princípio da divisão dos Poderes Públicos de sede constitucional no Brasil, nos termos do art. 2º da Constituição vigente, deixou de ser no País uma ameaça para concretizar-se no mundo jurídico. Isso é o que ficou bem explícito no voto do min. Moreira Alves, exarado em processo que versava sobre a possibilidade ou não de controle jurídico prévio do próprio processo legislativo de emenda constitucional, supostamente desconforme em relação às cláusulas “pétreas” (art. 64, § 4º, e seus incisos, da Constituição Federal de 1988). Confira-se:

E cabe ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais poderes, não havendo, pois, que se falar, a esse respeito, em independência de poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga.<sup>21</sup> (grifou-se).

---

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 21.564. Tribunal pleno. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, 23 de setembro de 1992. Impeachment: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. p. 155. Pertinente a isso é a decisão liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade (nº. 1105-DF) proferida por Paulo Brossard suspendendo dispositivo de lei federal que pospunha a sustentação oral do advogado ao voto do relator. Confira-se parte da ementa da decisão: “(...) O ato do julgamento é o momento culminante da ação jurisdicional do Poder Judiciário e há de ser regulado em seu regimento interno, com exclusão de interferência dos demais Poderes. A questão está em saber se o legislador se conteve nos limites que a Constituição lhe traçou ou se o Judiciário se manteve nas raias por ela traçadas, para resguardo de sua autonomia. Necessidade do exame em face do caso concreto. A lei que interferisse na ordem do julgamento violaria a independência do judiciário e sua conseqüente autonomia. Aos tribunais compete elaborar seus regimentos internos, e neles dispor acerca de seu funcionamento e da ordem de seus serviços. Esta atribuição constitucional decorre de sua independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Esse poder, já exercido sob a Constituição de 1891, tornou-se expresso na Constituição de 34, e desde então vem sendo reafirmado, a despeito, dos sucessivos distúrbios institucionais. A Constituição subtraiu ao legislador a competência para dispor sobre a economia dos tribunais e a estes a imputou, em caráter exclusivo. Em relação à economia interna dos tribunais a lei é o seu regimento. O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria. Em matéria processual prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera. Constituição, art. 5º, LIV e LV, e 96, I, a. Relevância jurídica da questão: precedente do STF e resolução do Senado Federal. Razoabilidade da suspensão cautelar de norma que alterou a ordem dos julgamentos, que é deferida até o julgamento da ação direta” (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tribunal Pleno. Medida liminar. Rel. Min. Paulo Brossard. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Brasília, j. 03 de agosto de 1994, DJ 27 de abril de 2001. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2007.).

<sup>21</sup> QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de, op. cit., 2001. p. 93. A propósito, diz Walber de Moura Agra: “Os juízes não podem se sobrepor ao princípio da soberania popular e, por exemplo, tornar sem efeito a separação de poderes” (AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro, 2ª ed., 2007. p. 125).

Urge ainda colacionar observação, a respeito da temática em estudo, feita por Gilvan Correia de Queiroz Filho, quando detecta uma exasperação crescente do controle judicial dos atos *interna corporis*:

Nos dias atuais [...], vem crescendo a olhos vistos, na doutrina pátria, uma tendência a admitir um controle quase total dos atos das câmaras, rechaçando praticamente a própria existência de atos interna, restringindo bastante o conceito.

[...]

[...] A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem evoluído na análise dos limites da matéria *interna corporis*, admitindo a sua competência para controle de boa parte de atos praticados na esfera do Poder Legislativo, mas reconhecendo a existência de um núcleo político imune ao seu controle.<sup>22</sup>

Ressalte-se, no entanto, que nem mesmo o “núcleo político” referido pelo autor citado parece escapar das raias de competência institucional definidas pelo próprio Supremo Tribunal Federal, conforme já se observou neste trabalho.

---

<sup>22</sup> QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de, op. cit., 2001. p. 77.

## 3 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DA POLÍTICA

### 3.1 Fundamento ideológico

O movimento de expansão progressiva do controle judicial sobre a seara política parece ter como justificação ideológica o liberalismo.<sup>1</sup>

O liberalismo, correndo o risco da generalização, trata-se de uma corrente do pensamento político<sup>2</sup> que, se assentada na *idéia de liberdade*<sup>3</sup>, teorizava o estabelecimento de limites ao poder do Estado por intermédio da separação das suas principais funções - legislativa, executiva e judiciária<sup>4</sup> -, com o objetivo de proteger os direitos de liberdade do indivíduo.

Com efeito, as primeiras constituições escritas são a concretização, no plano jurídico, dessa idéia liberal de proteção de direitos e divisão e organização de Poderes. A proteção de direitos do liberalismo resumia-se, entretanto, exclusivamente, aos direitos hoje denominados de primeira geração (direitos negativos), que têm a função de evitar a interferência do poder

---

<sup>1</sup> José de Sousa e Brito diz ser um dos possíveis “fundamentos da legitimidade do Tribunal Constitucional a tradição liberal de proteção dos direitos do Homem”. BRITO, José de Sousa apud TAVARES, André Ramos. **Tribunal e jurisdição constitucional**. São Paulo: Celso Bastos editor, 1998. p. 73.

<sup>2</sup> Emprega-se nesta dissertação o termo liberalismo no significado político moderno, isto é, na acepção de Estado (de direito) com “poderes e funções limitadas”, em contraposição ao Estado absoluto. Ver: BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 08, 17 e 29.

<sup>3</sup> MIRANDA, Jorge, op. cit., 2003. p. 47.

<sup>4</sup> As diversas funções do Estado, inicialmente descritas por Aristóteles, tiveram sistematização teórica mais sofisticada e desenvolvida em John Locke e, mais ainda, em Montesquieu. Esses autores clássicos do liberalismo político partiram da premissa de que haveria necessidade de repartição das funções estatais entre órgãos estatais diversos a fim de evitar-se a concentração abusiva do poder e, por conseguinte, garantir a liberdade individual. Ver: ARISTÓTELES. **A Política**. Clássicos. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 3ª ed., 2006. p. 127-143; LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 514-517. MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martins Claret, 2004. p. 164-175. No Brasil, sobre o tema separação de poderes. Ver: MORAES FILHO, José Filomeno. Separação de poderes no Brasil pós-88: princípio constitucional e práxis política. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Coord.). **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 154-197.

na liberdade e na propriedade individuais. São direitos e garantias privadas, exclusivamente, em face do poder do Estado.

A princípio, pode-se dizer que a teorização levada a cabo pelo liberalismo foi imprescindível para romper-se com a ideologia do Estado absoluto, a qual estava impregnada por um viés de domínio ilimitado do Estado, leia-se, monarca absoluto, sobre a totalidade da vida social e política.

De fato, no Absolutismo, o poder soberano do Estado pertencia ao monarca, em quem se concentravam praticamente todas as funções estatais, pois não havia ainda se manifestado a divisão tripartite dos poderes.<sup>5</sup>

No Estado constitucional de direito, o centro do sistema político passa a gravitar ao redor do Parlamento; mas o Legislativo, sob a perspectiva da tradição liberal, deveria ser imune à participação e influência política do povo.

Tanto é assim que as constituições do século XIX, decorrentes, no plano teórico, dessa corrente de pensamento, “embora liberais [...], não serão, ainda, democráticas”.<sup>6</sup>

Dito de outro modo, o Estado constitucional nasceu liberal, mas não era democrático, pois, para o liberalismo, a democracia permitiria o arbítrio das massas.<sup>7</sup> Lembre-se de que, na tradição liberal, o vocábulo povo tem conotação excessivamente preconceituosa, tanto é assim que é sinônimo de “ralé”, “choldra”, “infantil”, “imbecil”, “ignorante”, “inferior”, entre outros epítetos pejorativos.

Destaque-se, por oportuno, que os principais teóricos do liberalismo, mesmo advogando a limitação jurídica do Poder do Estado, sempre permaneceram fiéis à tese de que o povo não

---

<sup>5</sup> Para Jorge Miranda, Estado absoluto é “aquele em que se opera a máxima concentração do poder no rei (sozinho ou com seus ministros) e em que, portanto: 1º) a vontade do rei (mas sob forma determinadas) é lei; 2º) as regras jurídicas definidoras do poder são exíguas, vagas, parcelares e quase todas não reduzidas a escrito”. MIRANDA, Jorge, op. cit., 2003. p. 42.

<sup>6</sup> BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; MORAES FILHO, Jose Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 79. Segundo Fioravanti, não havia na Europa do início do século XX nenhuma Constituição Democrática. FIORAVANTI apud CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas, op. cit., 2007. p. 33.

<sup>7</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 43. No mesmo sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto: “Não poucas vezes, tanto no mundo dos fatos quanto no plano teórico, a soberania popular foi vista como uma ameaça à liberdade individual”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 19.

deveria – por incapacidade – participar ativamente das decisões políticas gerais e fundamentais da vida pública.

Assim sendo, a idéia de sufrágio universal igualitário foi sempre combatida pelo pensamento liberal por intermédio de teorização que excluía o povo do âmbito dos direitos de cidadania, isto é, direitos políticos de votar e ser votado. De fato, o credo liberal pregava um sufrágio excessivamente restrito a uma ínfima parte da população.<sup>8</sup>

Destarte, pode-se dizer que o Parlamento, na concepção liberal, jamais teve o escopo de ser o local da representação popular, mas sim o espaço dos atores “cultos”, “competentes”, “afortunados”, “de boa estirpe” etc.

Nesse sentido, além de livre da “massa imbecil”, o sistema social e político vigente, no Estado de Direito liberal, precisava de maior segurança, certeza e estabilidade para a conservação dos direitos e liberdades individuais, já que, nada obstante o povo não participar diretamente do exercício do poder político, poderia influenciar - ante a possibilidade de ampliação do sufrágio universal - o Parlamento, e este, por via de consequência, colocar em risco os bens jurídicos liberais por excelência: *a propriedade privada e a liberdade individual*, em especial a liberdade contratual do mercado.<sup>9</sup>

De fato, como bem asseverou Domenico Losurdo, “o que importa é a preocupação com os graves riscos que um poder legislativo fortemente influenciado pelas massas populares faz correr a propriedade e as relações econômicas existentes”.<sup>10</sup>

E, em verdade, a soberania popular tem ínsita a potencialidade de risco para as condições sociopolíticas e econômicas vigentes. Isso é uma verdade histórica certamente inquestionável.

Assim, para fazer frente aos perigos do Parlamento, o liberalismo, entenda-se, o constitucionalismo liberal burguês, idealizou a possibilidade de controle jurisdicional do

---

<sup>8</sup> A história da tradição liberal anota Domenico Losurdo, confunde-se, de certa forma, com a restrição ao sufrágio universal por meio de discriminações censitárias, pelas quais as pessoas eram excluídas da cidadania em razão da raça, honra, sexo, quantidade de bens, nível de escolaridade etc. LOSURDO, Domenico. **Democracia e bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Tradução de Luiz Sérgio Henrique. Rio de Janeiro: UFRJ/UNESP, 2004. p. 15-60. Particularmente o capítulo I, denominado “A luta pelo sufrágio: uma história atormentada e ainda não concluída”.

<sup>9</sup> Segundo Roy C. Magridis, o núcleo do liberalismo econômico é “o direito de propriedade, o direito de herança, o direito de acumular riqueza e capital, a liberdade de produzir, de comprar e de vender”. MAGRIDIS, Roy C. apud WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. Revista dos Tribunais, 2003. p. 122.

<sup>10</sup> LOSURDO, Domenico, op. cit., 2004. p. 117.

Legislativo, isto é, da política, de sorte que o Judiciário passaria a atuar como “terceira câmara” do sistema dominante para contenção dos riscos para os direitos e liberdades individuais, notadamente, os direitos de propriedade – bens, herança - e liberdade dos indivíduos, em especial a econômico-contratual, que fossem levados a efeito pelo Parlamento, por intermédio de edição de atos e aprovação de leis.<sup>11</sup>

Essa parece ser a idéia fundante da jurisdição constitucional.<sup>12</sup> Veja-se que, com o objetivo de controlar as decisões da maioria parlamentar, é institucionalizada a Corte Suprema norte-americana, símbolo por excelência da jurisdição constitucional (*judicial review*). A esse respeito, ponderou com muita propriedade Aliomar Baleeiro:

[...] a Corte Suprema foi concebida como instituição da classe poderosa e abastada, para defesa da Constituição e da propriedade contra os apetites e reivindicações da massa, que, pelo voto popular, poderia dominar o Poder Legislativo e, mercê de maiorias ocasionais, elaborar leis perigosas e demagógicas. Seria, pois, um órgão conservador dos objetivos e dos interesses econômicos das classes dominantes, para deter avanços temerários, que os líderes admitiam pudesse provir da elevação das massas por meio de processos democráticos de Governo, sobretudo a probabilidade futura do sufrágio universal. Nasceu, pois, a Corte Suprema com endereço pragmático, o da manutenção da propriedade, garantida pela Constituição mais do que a da própria liberdade, contra os atentados, caso maioria eventual viesse a desvairar, como se receava, o Congresso. Se contra este falhasse o veto do

<sup>11</sup> Renato Stanzola Vieira assevera que “o constitucionalismo trouxe o primeiro argumento favorável à jurisdição constitucional” (**Jurisdição constitucional e os limites de sua legitimidade democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 48). Gustavo Binenbojm lembra que um dos formuladores da idéia de jurisdição constitucional foi o ideólogo da burguesia Emmanuel Joseph Sieyès, para quem caberia a um tribunal “conter os excessos cometidos por maiorias legislativas irresponsáveis, cuja vontade não se poderia sobrepor à vontade superior do povo expressa na Constituição” (BINENBOJM, Gustavo: **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 24).

<sup>12</sup> Nesse sentido, confira: LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. A jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira da; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 229: “A jurisdição constitucional funcionando como a instância moderadora dos eventuais abusos do poder legislativo e de sua maioria parlamentar assegurava a estabilidade desejada pelos liberais”. Além da teoria liberal para justificar o controle de constitucionalidade pelo Judiciário ou cortes constitucionais, há o argumento procedimentalista e a doutrina substancialista. Na tese procedimentalista, a atribuição do Judiciário para anular as decisões do Parlamento explica-se pela necessidade de garantir as condições ou regras procedimentais do processo democrático, atuando estritamente apenas como árbitro da tomada de decisão política. Já na tese substancialista, a legitimidade do Judiciário decorre da necessidade de proteção dos princípios e valores fundamentais, inclusive dos valores morais, em face da vontade legislativa das maiorias políticas eventuais. Na corrente procedimentalista, alinha-se o nome de John Hart Ely, e, no grupo substancialista, Ronald Dworkin. Sobre o assunto, ver: STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 103-104 e 159-161; TAVARES, André Ramos. Jurisdição constitucional. In: Jurisdição constitucional. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coord. Geral Dimitri Dimoulis. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 205. Para uma visão ampliada dos argumentos favoráveis à jurisdição constitucional, confira: SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio, op. cit., 2002. p. 60-101; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 02.

Executivo, haveria o controle da Corte. [...] ‘a Corte Suprema foi concebida à maneira de freio e amortecedor dos previstos desvarios do Congresso’.<sup>13</sup>

Assim sendo, percebe-se que a judicialização da política, a despeito de justificada formal e publicamente pela necessidade de proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, em face das denominadas “maiorias eventuais” ou “ocasionais” do Parlamento<sup>14</sup>, trata-se, na verdade, da manifestação mais evidente da ideologia liberal de exclusão do povo para decidir sobre as questões políticas fundamentais do Estado - como as relacionadas à propriedade e à liberdade individuais -, objetivando infirmar qualquer “excesso” ou “desvio” indesejado decorrente da atuação do Legislativo.<sup>15</sup>

Talvez por isso se possa compreender a maneira preconceituosa dispensada ao Parlamento e aos seus agentes pela teoria constitucional e pela jurisprudência, ambas fortemente influenciadas historicamente, pela ideologia liberal.

A esse respeito, jamais se poderia se furtar de colacionar a observação de Jeremy Waldron, um dos principais críticos no mundo da judicialização da política, que, pela clarividência, dispensa qualquer comentário extraordinário:

[...] a nossa jurisprudência está repleta de imagens que apresentam a atividade legislativa comum como negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua,

<sup>13</sup> BALEEIRO, Aliomar **O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 31 e 35. Nesse diapasão, acrescente-se a ponderação de Domenico Losurdo: “[...] nos Estados Unidos, a Corte Suprema funciona na prática como uma Terceira Câmara chamada a ser ‘a guardiã da propriedade contra o poder do número’; e é justamente desta forma que ela, no século XIX, obstaculiza fortemente o desenvolvimento da democracia, o associativismo sindical, o imposto de renda progressivo, a proibição de trabalho infantil, etc.”. LOSURDO, Domenico, op. cit., 2004. p. 25.

<sup>14</sup> Cláudio Pereira de Souza Neto pondera: “O argumento liberal sustenta que a função da jurisdição constitucional é garantir a liberdade e os direitos das minorias contra as maiorias eventuais. Para esse ponto de vista, o poder do Estado só é legítimo quando exercido de maneira moderada, pelo que, se a maioria atua imoderadamente, cabe a uma instituição politicamente neutra, como seria o caso das cortes constitucionais, invalidar a sua ação. Esse argumento [...] enfatiza a proteção das liberdades não-políticas [...]” SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Controle de constitucionalidade (legitimidade política). In: TAVARES, André Ramos. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coord. Geral Dimitri Dimoulis. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 90.

<sup>15</sup> Aqui urge salientar diferença substancial entre o fundamento do controle de constitucional nos Estados Unidos e na França. Veja-se que nos Estados Unidos o *judicial review* tem como justificativa a desconfiança no Parlamento, já que este é visto como potencial ameaça aos direitos e liberdades individuais, de modo que compete ao Poder Judiciário atuar ativamente para salvaguarda desses direitos. Já na França, a desconfiança dá-se em relação ao Judiciário, já que os membros da magistratura francesa sempre estiveram atrelados ao Antigo Regime, atuando na defesa e conservação intransigente dos direitos e privilégios dos agentes do regime absolutista. Ver. LEAL, Mônia Clarissa Hennig, op. cit., 2007. p. 23, 25 e 27-28; ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 93; HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 176. A esse respeito, observa Mônica Clarissa Hennig Leal: “se a desconfiança com relação aos juízes levou, na França, à radicalidade do controle de constitucionalidade – onde o mesmo é feito em caráter preventivo, por um tribunal de natureza política – essa mesma desconfiança levou, em outro nível, à exclusão dos juízes ordinários na maioria dos países da Europa, através do estabelecimento de Tribunais Constitucionais que se localizam fora da estrutura do Poder Judiciário”. LEAL, Mônia Clarissa Hennig, op. cit., 2007. p. 46

intriga por interesses e procedimentos eleitoreiros – na verdade, como qualquer coisa, menos decisão política com princípios. **E há razão para isso.** Pintamos a legislação com essas cores soturnas para dar credibilidade à idéia de revisão judicial (isto é, revisão judicial da legislação, sob a autoridade de uma carta de direitos) e ao silêncio que, de outra maneira, seria o nosso embaraço quanto às dificuldades democráticas ou ‘contramajoritárias’ que, às vezes, pensamos que a revisão judicial implica<sup>16</sup> (grifou-se).

E completa o autor:

Em outras palavras, tenho certeza de que a má reputação da legislação na teoria jurídica e política está intimamente relacionada com o entusiasmo (especialmente o entusiasmo da elite) por essa mudança. As pessoas convenceram-se de que há algo indecoroso em um sistema no qual uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base no governo da maioria, tem a palavra final em questões de direito e princípios. Parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões desse caráter.<sup>17</sup>

Adite-se, no caso específico do Brasil, o fato de que a judicialização da política, ou, nas palavras de Canotilho, a jurisdição sobre a “constitucionalidade do político”<sup>18</sup>, é aplaudida, *grosso modo*, pela imprensa a cada manifestação de juízes e tribunais em temas essencialmente políticos, sem nenhuma preocupação maior a respeito das conseqüências dessa atuação para autonomia e independência dos poderes públicos, para Constituição e, sobretudo, para a democracia brasileira.

Ainda pior é o fato de que a apreciação dos “parâmetros jurídico-constitucionais para o comportamento político”<sup>19</sup> pela via judiciária é acolhida pela teoria constitucional brasileira como fenômeno natural, necessário e inevitável.<sup>20</sup> Não se poderia esperar, entretanto, uma conduta diferente da doutrina constitucional pátria, uma vez que a sua origem e a sua natureza são de feição extremamente “liberal-conservadora-autoritária”, fato esse que levou e leva os

<sup>16</sup> WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 02.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 2003. p. 05.

<sup>18</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Livraria Almeida: Coimbra, 1993. p. 1111.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 1993. p. 1111.

<sup>20</sup> Nesse sentido é a idéia de José Herval Sampaio Júnior, para quem a judicialização da política é “uma conseqüência lógica e natural da nova concepção de jurisdição no Estado Constitucional Democrático de Direito”, segundo a qual o ativismo judicial seria indispensável para proteção e efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana. SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. **Nova concepção de jurisdição**. Fortaleza: Unifor, 2007. p. 136. Dissertação de Mestrado. No Brasil, um dos principais trabalhos sobre a judicialização da política decorre de pesquisa realizada por Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos, intitulado de “A judicialização da política e das relações sociais no Brasil”. Nesse trabalho, a judicialização do espaço político é vista como importante meio de democratização do Estado brasileiro, eis que o Judiciário seria agente essencial da proteção e concretização dos direitos constitucionais fundamentais. Ver: VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

seus doutrinadores a teorizar, sob a perspectiva liberal <sup>21</sup>, no sentido da exclusão do povo, direta ou indiretamente, como agente principal dos processos decisórios sobre questões fundamentais do Estado brasileiro.

Essa posição liberal-conservadora e antidemocrática do constitucionalismo nacional foi bem detectada por Antonio Carlos Wolkmer e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, quando assinalam, respectivamente, que:

A ausência de uma prática autenticamente democrática nos parâmetros do que se convencionou chamar de liberalismo burguês clássico, faz com que inexista, na evolução das instituições do País, a linearidade de um constitucionalismo de base popular-burguesa, pois, quer seja o político, quer seja o social, ambos foram sempre construção momentâneas e inacabada das elites oligárquicas. O constitucionalismo brasileiro tem sido, até hoje, o contínuo produto da 'conciliação-compromisso' entre o autoritarismo social modernizante e o liberalismo burguês conservador.<sup>22</sup>

A vocação conservadora do constitucionalismo brasileiro iniciou com a independência do país [...]. No constitucionalismo brasileiro enxerga-se muito pouco a esperança de que a força dos atores sociais possa funcionar como motor da atualização constitucional. Conseqüentemente, a certeza de que dos órgãos do Estado depende a aferição da força da Constituição Federal de 1988 conduziu a maior parte da produção constitucionalista a legitimar a judicialização da política. [...] No Brasil de hoje, o constitucionalismo que defende o ativismo judicial e vê nele a redenção de nossos pecados não realizadores da efetivação constitucional possui uma tradição liberal, cuja origem moderna muito herda da tradição americana de *common law*.<sup>23</sup>

Adite-se, de outro turno, o fato de que, em vários países que albergam a separação dos poderes estatais, inclusive, muitos deles com tradição democrática consolidada, como, por exemplo, Finlândia, Holanda, Dinamarca, Suíça, Reino Unido, Israel, Luxemburgo, Nova Zelândia e Suíça, não é permitida a revisão judicial de leis e atos do Parlamento. Com isto, parece correto afirmar que a jurisdição constitucional não é elemento essencial aos sistemas constitucionais democráticos, pois nem todos os países reconhecidamente democráticos prevêem o direito de revisão dos atos do Parlamento pelo Judiciário.<sup>24</sup> Por isso é que Javier

<sup>21</sup> Cláudio Pereira de Souza Neto anota que a teoria constitucional brasileira, embora eclética, se caracteriza pela considerável predominância do argumento liberal para legitimar o controle judicial de constitucionalidade. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Controle de constitucionalidade (legitimidade política). In: **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coord. Geral Dimitri Dimoulis. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 90.

<sup>22</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. A origem liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 22, n.º 87, p. 167-174, jun./set. 1985. p. 174.

<sup>23</sup> LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O constitucionalismo brasileiro ou de como a crítica deficiente ignora a consolidação da democracia. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 01, n.º. 02, 2004. p. 331, 333 e 336.

<sup>24</sup> Ver. LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 254 e 257; LEAL, Mônica Clarissa Hennig, op. cit., 2007. p. 98-99.

Perez Royo afirma que “A justiça constitucional não é, pois, um indicador de saúde democrática”.<sup>25</sup>

Em conclusão, é possível dizer que, por trás da idéia de controle jurisdicional da política, tem-se um arcabouço teórico de fundo liberal, cuja ideologia busca “neutralizar politicamente as massas populares”<sup>26</sup>, de maneira a contrapor-se a qualquer expectativa perigosa de radicalidade democrática das condições sociais e políticas vigentes na sociedade.

De fato, como asseverou Domenico Losurdo, a tradição de pensamento liberal não apenas fala com frieza e hostilidade, mas também com evidente desprezo para com a democracia<sup>27</sup>, de tal sorte poder-se inferir que a democracia – fundada na idéia e *práxis* da soberania popular – não é, notadamente porque nunca o foi, e talvez nunca o será, um valor caro ao pensamento liberal.<sup>28</sup>

Em última análise, a jurisdição constitucional da política parece não ser outra coisa senão a maneira contemporânea de controle da soberania popular. E isso tem uma racionalidade patente, na medida em que, se antes a política era controlada soberanamente pelo monarca, e, no ápice do liberalismo, por um Parlamento não representativo da vontade popular – que não levava perigo para o *status quo* vigente – hoje, após a ampliação do sufrágio universal, era preciso um novo agente para exercer o papel de limitador da vontade política e soberana do povo. E ninguém mais apto – porquanto tecnicamente preparado – e mais confiável historicamente, do que o Judiciário para exercer tal mister.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Apud Lima, Martonio Mont’Alverne Barreto: Justiça constitucional e democracia: perspectiva para o poder judiciário. **Revista da Procuradoria-Geral da República**, São Paulo: RT, jan./jun., n. 08, 1996. p. 81-101.

<sup>26</sup> LOSURDO, Domenico, op. cit., 2004. p. 31.

<sup>27</sup> LOSURDO, Domenico. **Contra-História do liberalismo**. Tradução de Giovanni Semeraro. Aparecida (SP): Idéias e Letras, 2006. p. 357.

<sup>28</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, op. cit., 2007. p. 108. Para Augusto Lanzoni, o liberalismo está repleto de ambigüidades: “Se ele prega a liberdade, como bem supremo do homem, de um lado, de outro ele limita a ação daqueles que não possuem dinheiro. Se ele se apresentou como revolucionário e progressista, em relação ao Antigo Regime, ele é, no entanto, conservador em relação às reivindicações populares. Portanto, ele é revolucionário e ao mesmo tempo conservador. Se no início do século XIX ele luta contra a monarquia absolutista e no século XX contra as ditaduras e regimes totalitário, de um lado, de outro ele vai contra as autoridades populares e sobretudo contra a democracia e contra o socialismo”. LANZONI, Augusto apud WOLKMER, Antônio Carlos, op. cit., 2003. p. 122.

<sup>29</sup> Na Europa, um debate rico e célebre sobre quem deveria ser o guardião da Constituição foi travado, na década de 1920, entre Carl Smitt e Hans Kelsen. O primeiro defendendo a posição de que a autoridade mais legitimada para exercer a jurisdição constitucional seria o chefe do Estado e o segundo sustentando que a proteção da Constituição deve realizar-se por intermédio de uma corte constitucional. Confira: SCHMITT, Carl. **O guardião da constituição**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Coord. e superv. Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. e KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Introdução e revisão técnica Sérgio Sêrvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 237-298. cap. “Quem deve ser o guardião da constituição?”.

### 3.2 Ilegitimidade democrática

Do ponto de vista da teoria política de matriz francesa, a jurisdição constitucional representa fenômeno altamente antidemocrático.

Veja-se que a teoria do poder manifestada em França durante a Revolução Francesa, e com base em Rousseau, pautou-se pela radicalidade política, na medida em que a soberania popular, fincada na idéia de “vontade geral”, é a única forma de legitimação do poder, em contraposição ao ideário de justificação do poder do liberalismo burguês, vinculado apenas à limitação e controle do Estado por meio da separação de poderes e declaração de direitos individuais.<sup>30</sup> Daí que o poder político supremo, na melhor leitura do iluminismo democrático francês, pertence ao povo soberano, não sendo esse poder “subordinado a nenhum outro e ilimitado em sua competência”<sup>31</sup> na ordem interna.

Veja-se, a esse respeito, a observação de Rousseau, na obra *O Contrato Social*, ao destacar o fato de que, na democracia, a supremacia entre os poderes deve pertencer ao Legislativo:

O primado da vida política repousa na autoridade do soberano. O poder legislativo é o coração do Estado; o poder executivo, o cérebro, que dá movimento a todas as partes. O cérebro pode paralisar-se e o indivíduo continuar a viver. Um indivíduo torna-se imbecil e vive, mas, tão logo o coração deixa de funcionar, o animal morre. Não é pelas leis que o Estado subsiste, mas em virtude do poder legislativo.<sup>32</sup>

Igualmente, ratifica a tese da soberania do Poder Legislativo numa democracia, outro teórico da tradição clássica, Immanuel Kant, na sua *Metafísica dos Costumes*, ao ponderar que:

<sup>30</sup> Anota Bianca Stamato que os liberais defendem a primazia dos direitos humanos sobre as decisões públicas, ainda que fruto da vontade da maioria. STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 37-38. Já Cláudio Pereira de Souza Neto aduz que liberalismo e democracia têm escopos diferentes: “O liberalismo quer limitar o poder do estado, não importando se é exercido por uma assembléia eleita pelo povo. A democracia, por seu turno, vincula a legitimidade do poder do estado necessariamente à vontade popular: se o povo não exerce o poder, este é ilegítimo”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira, op. cit., 2006. p. 55.

<sup>31</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Ética:** direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 638. Destaque-se que se, na vertente liberal, a garantia da liberdade requer a separação e limitação dos poderes, na matriz democrática, o meio ideal para assegurar a liberdade e os direitos do indivíduo é o exercício do poder diretamente pelo povo, isto é, o autogoverno democrático por intermédio da soberania popular. Ver: MIRANDA, Jorge, op. cit., 2003. p. 98. STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 26. nota nº. 08. Anote-se que grande parte dos teóricos da Ciência Política e Jurídica enxerga um dilema fundamental na relação entre democracia – como questão política, relacionada à vontade soberana da maioria -, e constitucionalismo, como questão jurídica, atinente a direitos. A despeito disso, assevera Martonio Mont’Alverne Barreto Lima que as decisões políticas não significam a superposição do político frente ao Direito, uma vez que isso se traduziria numa inversão do Estado Democrático de Direito. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. *Jurisdição constitucional: um problema da teoria política da democracia*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira da; MORAES FILHO, José Filomeno de. **Teoria da Constituição:** estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 208.

<sup>32</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., 2003. p. 107.

Todo Estado encerra três poderes dentro de si, isto é, a vontade unida consiste de três pessoas (trias políticas): o poder soberano (soberania), na pessoa do legislador; o poder executivo, na pessoa do governante (em consonância com a lei) e o poder judiciário, (para outorgar a cada um o que é seu de acordo com a lei), na pessoa do juiz.<sup>33</sup>

Na contemporaneidade, ninguém traduziu melhor o pensamento de Rousseau e Kant do que Norberto Bobbio, ao observar que o órgão de maior autoridade no Estado é o Parlamento:

Apesar da afirmação da subordinação de um poder ao outro, o fundamento da separação dos poderes é ainda a supremacia do poder legislativo sobre os outros dois poderes: o poder legislativo deve ser superior porque somente ele representa a vontade coletiva.<sup>34</sup>

Assim sendo, à luz da teoria política de base iluminista, o controle da política pelo Judiciário constitui evento sem legitimidade democrática, uma vez que importa em transferir o poder supremo na sociedade de um órgão diretamente vinculado à soberania popular – o Parlamento – para órgão destituído de autoridade advinda da “vontade soberana”, isto é, para órgão do Poder Judiciário, no caso, do Supremo Tribunal Federal, ou corte constitucional nos moldes europeus.<sup>35</sup>

De fato, a jurisdição da soberania popular traz em si o defeito congênito de ilegitimidade democrática. E essa questão do controle judicial do espaço político, ou melhor, da ilegitimidade do controle judicial das decisões do povo soberano, foi bem detectada por John Ely, para quem, “o problema central da revisão judicial é este: um órgão que não é eleito, nem politicamente responsável de nenhuma outra forma importante, diz aos representantes eleitos do povo que eles não podem governar como gostariam”.<sup>36</sup>

A jurisdição constitucional não é ilegítima apenas porque os agentes responsáveis pelo controle da política não passam pelo crivo popular.<sup>37</sup> É antidemocrática também em razão de que uma elite – entendida como um pequeno grupo de técnicos (juízes, juristas), ou na

<sup>33</sup> KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Tradução, textos adicionais e notas de Edson Bini. Série Clássicos Edipro. Bauru (SP): Edipro, 2003, p. 155.

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto apud LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Judicialização da política e comissões parlamentares de inquérito – um problema da teoria constitucional da democracia**. Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003. p. 222.

<sup>35</sup> Anota Gilberto Bercovici: “O constitucionalismo foi utilizado, de um lado, para contrapor-se ao contratualismo e à idéia de soberania popular idéias chaves da Revolução Francesa (...)” (apud Renato Stanzziola Vieira: **Jurisdição constitucional e os limites de sua legitimidade democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 48).

<sup>36</sup> ELY, John apud FREEDMAN, Samuel. Democracia e controle jurídico da constitucionalidade. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, nº. 32, 1994. p. 182.

<sup>37</sup> Ressalte-se que o fato dos membros das cortes constitucionais, e, no caso brasileiro, do Supremo Tribunal Federal, passar pela apreciação do Parlamento, não desnatura a crítica de ilegitimidade democrática da jurisdição constitucional, visto que a escolha de seus integrantes, em última análise, é feita indiretamente, isto é, sem deliberação direta da sociedade por meio do voto popular.

expressão de Aliomar Baleeiro, uma “oligarquia judiciária”<sup>38</sup> – passa a supervisionar, inclusive podendo anular<sup>39</sup>, as decisões advindas de parcela significativa de representantes da soberania popular, tomadas com base num dos princípios fundamentais da democracia: a regra ou vontade da maioria.

Ademais, não se pode deixar de acrescentar a noção de que, por ser um poder sem tradição cultural democrática, o Poder Judiciário exerce papel conservador na sociedade, dado que passa a domesticar – restringindo ou bloqueando – a potencialidade, ou o espaço, da política, e, por via de conseqüência, sendo importante instrumento de segurança das relações sociais e “de manutenção de um dado *status quo* político.”<sup>40</sup>

É verdade que o argumento levantado pelos defensores do *judicial review* para justificar a judicialização da política é sobremodo sedutor, mas ainda assim, de todo, objetável.

Sedutor, porquanto alguns de seus adeptos partem da analogia “Ulisses e as Sereias”, na obra Odisséia, de Homero, segundo a qual aquele, para não sucumbir ao canto irresistível e mortal das sereias, pede aos companheiros de embarcação que o amarrem por cordas ao mastro do navio quando passarem pela ilha habitada por sereias, e não o soltassem, ainda que diante de sua ordem. E assim poderia escutar o belo canto das sereias sem entregar-se, mortalmente, a elas.

Transpondo a mística de Ulisses para o campo do Direito Constitucional, a Constituição seria um “pré-compromisso” que auto-restringiria o povo no sentido de impedi-lo, em momentos excepcionais, de destruir a si mesmo. Nas palavras de Daniel Sarmiento, vale dizer: “o pré-compromisso de Ulisses, que limitou o poder de sua vontade no futuro para evitar a morte, poderia ser comparado àquele que se sujeita o povo, quando dá a si uma constituição, e

---

<sup>38</sup> BALEEIRO, Aliomar, op. cit., 1968. p. 44.

<sup>39</sup> STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 96.

<sup>40</sup> LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, Jose Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 218. Acerca do caráter conservador e antidemocrático do controle de constitucionalidade pela jurisdição constitucional, ver, por todos, Lima, Martonio Mont'Alverne Barreto: Justiça constitucional e democracia: perspectiva para o poder judiciário. **Revista da Procuradoria-Geral de República**, São Paulo: RT, jan./jun., n. 08, 1996. p. 81-101.

limita seu poder de deliberação futura, para evitar que, vítima de suas paixões e fraquezas momentâneas, possa pôr em risco o seu destino coletivo”.<sup>41</sup>

Com efeito, o controle jurisdicional da constitucionalidade seria legitimado pela necessidade de se garantir esse pré-compromisso, isto é, assegurar a vontade do povo manifesta em momento de “sobriedade democrática”.<sup>42</sup>

Noutras palavras, decorreria a justificação do controle judicial dos atos do Parlamento da imprescindibilidade de proteção da Constituição e do próprio povo – leia-se, dos direitos fundamentais do indivíduo, inclusive das minorias - contra as maiorias transitórias e eventualmente tentadas pelo autoritarismo e arbítrio.<sup>43</sup>

A esse respeito, a primeira objeção que se pode declinar é no sentido de que não há nenhuma garantia ou segurança de que a jurisdição constitucional atuará em consonância com a Constituição, respeitando as regras do jogo, direitos e liberdades fundamentais.

Destarte, é procedente a ponderação dos críticos da judicialização da política (*judicial self-restraint*), de que o poder dos juízes fundar-se-ia em um mito, isto é:

na vitoriosa idéia que foi inculcada em corações e mentes mais crédulas. Tal mito expressa a crença de que os juízes, ao atuarem, estão agindo conforme lhes foi determinado pela Constituição. Os magistrados afirmam que as escolhas políticas que realizam não são deles, mas daqueles que elaboraram a Carta Magna.<sup>44</sup>

Efetivamente, não há como sustentar a idéia de que os tribunais constitucionais, entenda-se, no Brasil, Supremo Tribunal Federal, sendo antimajoritários, ou seja, controlando as decisões (leis, atos) das maiorias “transitórias” no Parlamento, estejam, ao agir assim, corrigindo os abusos eventuais dessas maiorias e protegendo, necessariamente, os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos plasmados no Texto Constitucional. Isso em virtude

<sup>41</sup> Daniel Sarmiento apud Rodrigo Brandão: As culturas liberal e democrática de proteção dos direitos individuais no constitucionalismo clássico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44, n. 175, jun./set., 2007. p. 257.

<sup>42</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, op. cit., 2007. p. 90.

<sup>43</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena, op. cit., 1999. p. 19,20 e 227; STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 180. Confira a passagem da Odisséia referida no texto: “Chegarás, primeiro, à região das Sereias, cuja voz encanta todos os homens que delas se aproximam. Se alguém, sem dar por isso, delas se avizinha e as escuta, nunca mais sua mulher nem seus filhos pequeninos se reunirão em torno dele, pois que ficará cativo do canto harmonioso das Sereias. Residem elas num prado, em redor do qual se amontoam as ossadas de corpos em putrefação, cujas peles se vão ressequindo. Prossegue adiante, sem parar; com cera doce como mel amolecida tapa as orelhas de teus companheiros, para que nenhum deles possa ouvi-las. Tu, se quiseres, ouve-as; mas, que em tua nau ligeira te atem pés e mãos, estando tu direito, ao mastro, por meio de cordas para que te seja dado experimentar o prazer de ouvir a voz das Sereias. Se acaso pedires e insistires com teus homens que te soltem, que eles te prendam com maior número de ligaduras”. HOMERO. **Odisséia**. Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Nova Cultura, 2002. p. 158.

<sup>44</sup> CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de, op. cit., 2003. p. 175.

da impossibilidade talvez de se demonstrar concretamente que a atividade da justiça constitucional é mais positiva do que negativa para a proteção e efetivação dos direitos fundamentais, e por que não dizer da própria democracia.

Tanto isso é assim que é reconhecido inclusive por um dos teóricos do liberalismo contemporâneo, Robert Dahl, para quem “não se pode comprovar empiricamente a capacidade efetiva de bloqueio das decisões majoritárias pela Suprema Corte americana, mas apenas a sua capacidade de retardar mudanças”.<sup>45</sup>

E a experiência histórica confirma, de alguma maneira, esta observação. É que, de fato, há inúmeros exemplos na jurisprudência americana (EUA) de que a atuação da Suprema Corte, no lugar de favorecer os direitos do indivíduo, prejudicou-os, na medida em que, por intermédio do controle judicial, anulou, por inconstitucionalidade, várias leis aprovadas pelo Parlamento que protegiam direitos fundamentais.<sup>46</sup>

Anota Samuel Freeman que a Suprema Corte americana, durante parcela significativa de sua existência “[...] tendeu, contra as tentativas de reformas legislativas, a consagrar constitucionalmente as leis, as convenções e os privilégios vigentes relativos à propriedade privada que favoreciam especialmente aqueles que controlavam legalmente a massa maior de riqueza”.<sup>47</sup> Assim, a referida Corte “[...] impugnou leis estaduais que, de sua perspectiva, ofendiam o direito de propriedade e a liberdade contratual”<sup>48</sup>, assim como leis federais que infringiam a competência dos Estados.

A título ilustrativo, pode-se mencionar a invalidação, pela Corte Suprema, de lei do Congresso que dificultava o trabalho infantil (crianças menores de 14 anos) nas indústrias e minas, por considerar tal matéria de competência exclusiva estadual.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Império da lei ou da corte? **Dossiê, Revista da USP**, nº. 21, p. 70-77, mar./maio 1989. p. 73. nota nº. 06.

<sup>46</sup> José Albuquerque Rocha adverte que “o judiciário viola também os direitos fundamentais quando de sua interpretação, seja limitando-lhes o conteúdo normativo essencial, seja negando-lhes aplicação. Então, sendo as coisas assim, coloca-se a necessidade de proteger os direitos fundamentais contra as violações oriundas do judiciário”. ROCHA, José Albuquerque, op. cit., 1995. p. 6.

<sup>47</sup> FREEMAN, Samuel. Democracia e controle jurídico da constitucionalidade. **Lua Nova, Revista de Cultura Política**, nº32, p. 181-199, 1994.

<sup>48</sup> MELO, Manuel Palácios Cunha. A suprema corte dos EUA e a judicialização da política: notas sobre um itinerário difícil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMU, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 75.

<sup>49</sup> ROCHA JÚNIOR, José Jardim. Problemas com o governo dos juízes: sobre a legitimidade democrática do *judicial review*. **Revista de Informação Legislativa**, ano 38, nº. 151, jul./set. 2001. p. 264.

Igualmente, tem-se o caso *Dred Scott versus Sandford*, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou, em 1857<sup>50</sup>, a inconstitucionalidade de uma lei federal que proibia a escravidão em determinados Estados, sob a fundamentação de que o Congresso não tinha competência para proibi-la. “Desta forma, retirou do Congresso norte-americano – conseqüentemente, da decisão da maioria – qualquer possibilidade de abolir ou, ao menos, enfraquecer a instituição da escravidão”.<sup>51</sup> Ademais, assentou a decisão que *Dred Scott*, por ser escravo, não ostentava a condição (direitos e privilégios) de cidadão, de tal forma que não tinha o direito de se fazer representar perante os tribunais federais.<sup>52</sup>

Acresça-se, ainda, o caso *Lochner versus New York*, em que a Suprema Corte declarou inconstitucional lei que estabelecia o tempo de trabalho nas padarias em 10 (dez) horas por dia, com fundamento no princípio da liberdade contratual.<sup>53</sup>

Os exemplos citados, no entanto, não são exclusivos da Corte Suprema americana, pois, em verdade, quem se der ao trabalho de consultar a jurisprudência de qualquer país que permita a revisão judicial dos atos e decisões políticas não terá quicá muita dificuldade de selecionar assuntos e casos julgados pelos juízes e tribunais nos quais se poderá vislumbrar violação de direitos e garantias fundamentais.

De fato, a jurisdição constitucional “não está livre de converter uma vantagem democrática num eventual risco para democracia”<sup>54</sup>, inclusive bloqueando o desenvolvimento constitucional do país.<sup>55</sup> Dito de outro modo, a revisão judicial pode muito bem se transmutar em um perigo em vez de uma garantia.<sup>56</sup>

É por isso que observa Martonio Mont’Alverne Barreto Lima que “[...] em muitas das questões políticas resolvidas pelo STF [...] o limite constitucional foi ultrapassado – esse é um

<sup>50</sup> MELO, Manuel Palácios Cunha, op. cit., 2002. p. 70.

<sup>51</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena, op. cit., 1999. p. 70-71.

<sup>52</sup> Ver: COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais do direito Constitucional nos Estados unidos da América**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas/SP: Russell, 2002. p. 213. Frise-se que, nada obstante a jurisprudência norte-americana haver modificado vários entendimentos judiciais atentatórios aos direitos fundamentais, não há razões para sustentar a tese da capacidade, permanente, do Judiciário de autocorrigir os erros, como defende Leda Boechat Rodrigues. RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1977. p. 62-63 e 133-134. Para Domenico Losurdo “Os méritos do liberalismo são importantes e evidentes demais para que haja necessidade de atribuir-lhe outros, totalmente imaginários. Faz parte desses últimos a presumida capacidade espontânea de auto-correção”. LOSURDO, Domenico, op. cit., 2006. p. 361.

<sup>53</sup> STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 156.

<sup>54</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Prefácio à obra de TAVARES, André Ramos. **Jurisdição e tribunais constitucional**. São Paulo: Celso Bastos editor, 1998, p. XIV.

<sup>55</sup> GRIMM, Dieter apud MENDES, Gilmar Ferreira. Prefácio à obra de TAVARES, André Ramos. **Jurisdição e tribunais constitucional**. São Paulo: Celso Bastos editor, 1998, p. XIV.

<sup>56</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang apud LEAL, Mônia Clarissa Hennig, op. cit., 2007. p. 102.

fenômeno que não ocorre somente com o STF, mas com todas as cortes controladoras da constitucionalidade das leis que se tem notícia”.<sup>57</sup>

Acresça-se, por oportuno, a crítica de Ingeborg Maus, bem resumida por Sérgio Pompeu de Freitas Campos, no sentido de que a ampliação do poder judicial, à sombra de proteger os direitos fundamentais, pode implicar risco de restrição arbitrária da soberania popular, da própria idéia de Estado Democrático de Direito<sup>58</sup>, fincada no pressuposto teórico do respeito à vontade da maioria e da separação dos Poderes Públicos.

Por outro lado, uma coisa é certa: o receio e a desconfiança levantados por parte da doutrina política e jurídica<sup>59</sup> e da jurisprudência de que as autoridades políticas estão mais sujeitas a ofender os direitos e garantias individuais - visto que a arena política é uma instância mais sujeita a exageros, excessos, aventuras, paixões de momento e sem compromisso com a fundamentação jurídica<sup>60</sup> - não têm razão de ser.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. A jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira da; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 239-240.

<sup>58</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas, op. cit., 2007. p. 242. Ingeborg Maus, ainda, observa: “Quando a justiça ascende ela própria a condição de mais alta instância da sociedade passa a escapar de qualquer mecanismo de controle social; controle ao qual normalmente se deve subordinar toda instituição do Estado em uma forma de organização político-democrática. No domínio de uma justiça que contrapõe um direito ‘superior’, dotado de atributos morais, ao simples direito dos outros poderes do Estado e à sociedade é notória a regressão a valores pré-democráticos de parâmetros de integração social”. MAUS, Ingeborg, op. cit., 2000. p. 129.

<sup>59</sup> Confira-se, por oportuno, transcrição de parte de artigo de autoria de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “[...] o Judiciário goza de uma confiabilidade que os Poderes “políticos’ Legislativo e Executivo perderam. Estes são olhados com desconfiança pela opinião pública, alimentada pelos meios de comunicação de massa. A presunção de que os atos destes dois Poderes sejam legítimos e visem ao interesse geral mantém-se no plano jurídico-formal. Do ângulo da opinião pública, não. São compostos de ‘políticos’ e estes são objeto de escárnio, pois, todos duvidam, trabalhem para o interesse geral. [...] Este descrédito não colhe o juiz. No fundo, é este uma personalidade mais próxima dos bens pensantes que fazem a opinião pública. E mais aceitável para essa burguesia ‘esclarecida’. É formado em nível superior, selecionado por meio de concurso, adstrito à independência e à imparcialidade, por isso – entendem essa faixa da sociedade – é melhor que a ele seja dada a decisão em matérias importantes – como as grandes decisões políticas – do que aos ‘políticos’ – vistos como ignorantes, corruptos, interesseiros, demagógicos [...]”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 198, out./dez. 1994. p. 15-16.

<sup>60</sup> São autores que comungam com esta visão preconceituosa do Poder Legislativo, entre outros, Luis Roberto Barroso. BARROSO, Luis Roberto. Comissões parlamentares de inquérito: limite de sua competência, sentido da expressão constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” e inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano 12, n. 12, dez. 1996. p. 807; TAVARES, André Ramos, op. cit., 1998. p. 62; BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissões parlamentares de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 203; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº. 21.689. Tribunal Pleno. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, 16 de dezembro de 1993. **Impeachment**: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. p. 38. No plano internacional, tem-se, com entendimento similar, o autor Robert Alexy: “O cotidiano da exploração parlamentar contém o perigo que maiorias imponham-se desconsideradamente, emoções determinem o ocorrer, dinheiro e relações de poder dominem e simplesmente

O fato de se partir, *a priori*, da tese do menor compromisso das autoridades políticas para com a legalidade constitucional não se sustenta. É que não há base jurídica, muito menos científica, para se creditar um grau mais elevado de confiabilidade às autoridades judiciais do que às políticas.

Jurídica, porquanto a ordem constitucional não estabelece dispositivo normativo outorgando maior credibilidade aos atores jurídicos.

Ao contrário, infere-se da Constituição que os Poderes Públicos são harmônicos e independentes e, por via de consequência, gozam do mesmo teor de dignidade constitucional, de tal forma que as autoridades públicas detêm, ou pelo menos devem deter, a mesma deferência e respeito institucionais.

Certamente, é preconceituosa e ilógica a idéia de que somente as autoridades judiciais são aptas e imparciais para assegurar as liberdades públicas, pois, a se aceitar essa idéia, ter-se-ia também de reconhecer, forçosa e necessariamente, a noção de que as autoridades parlamentares e executivas se encontram em plano político-institucional inferior às autoridades judiciais, deixando o Poder Judiciário em posição de prevalência sobre os demais poderes, fato esse que comprometeria a relação de harmonia e interdependência deles.

Em verdade, a desconfiança nas esferas políticas não passa de um preconceito, que traz em si uma contradição nos termos, já que a desconfiança na política e nos políticos<sup>62</sup> implica, obrigatoriamente, despreço à própria democracia, uma vez que as autoridades políticas são

---

sejam cometidos erros graves”. ALEXY, Robert: **Constitucionalismo discursivo**. Tradução Luís Afonso Hech. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 54.

<sup>61</sup> No tocante, especificamente, à crítica do Judiciário em termos de que seria um poder mais apto para decidir fundamentadamente os casos concretos, inclusive, melhor aferindo as decisões advindas dos outros Poderes do Estado, incluído os atos das CPI's, quer parecer a este autor que tal entendimento não passa de prepotência e arrogância da magistratura togada, já que, assim procedendo, arroga para si o monopólio – único, exclusivo e final – de dizer o que é certo ou errado, justo ou injusto, conveniente ou inconveniente, oportuno ou inoportuno, no sistema jurídico brasileiro. Esta observação parafraseou, em certo sentido, o posicionamento esposado por Guilherme de Souza Nucci, na sua tese de doutorado, na qual dissertou sobre a ilegitimidade dos tribunais para anular as decisões judiciais proferidas por jurados (juízes leigos) nos crimes de competência do Tribunal do Júri, uma vez que tal interferência consistiria, para esse autor, em desrespeito à instituição do Júri e, por via de consequência, em violação da soberania (supremacia e independência) dos vereditos e da competência constitucional do povo de julgar seus pares. Ver.: NUCCI, Guilherme de Souza, op. cit., 1999. p. 119 e 186, e outras

<sup>62</sup> Martonio Mont'Alverne Barreto Lima aduz que há, no Brasil, uma cultura da desconfiança e do preconceito contra a política e os políticos. Ver: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A constitucionalização dos procedimentos parlamentares: Legislativo e Judiciário no jogo político democrático. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações especiais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 652. Sobre o preconceito contra a política, ver: ARENDT, Hannah. **O que é política?**. Tradução de Reinaldo Guarany. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 25-37.

atores caríssimos a qualquer regime político digno desse nome. Em termos mais refinados, pode-se dizer que a democracia é produto direto da política, de sorte que esse regime requer, ao menos idealmente falando, o respeito à política e aos seus agentes.<sup>63</sup> Enfim, sem um grau razoável de confiabilidade e apreço nos atores públicos não há democracia, ao menos a democracia possível, real, factível, aduzida por Rousseau.

A propósito do assunto, é taxativo Martonio Mont'Alverne Barreto Lima:

O Poder Judiciário entende-se como último árbitro das questões que se discutem no Poder Legislativo pela razão de, preconceituosamente, não aceitar que a política possa ser realizada a partir de parâmetros legais. A incongruência deste pensamento não poderia ser maior. A domesticação da política pelo direito consiste precisamente no cerne do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a política somente será realizada nos limites determinados pelo Direito, pelas leis.<sup>64</sup>

Não há, também, substrato científico, porque não existem razões abstratas para se enaltecer e glorificar mais as autoridades jurisdicionais, em detrimento das legislativas e executivas. Ora, se fosse lúdica a concessão de supremacia a um dos poderes, decerto deveria ser ao Parlamento e aos seus membros, pois, com base na história e na melhor tradição da filosofia política democrática, pode-se garantir que o Legislativo, como poder soberano, deve ostentar o mais alto grau de confiança entre os poderes do Estado.

A esse respeito, colacionam-se indagações fundamentais - e que não foram respondidas pelos adeptos da tese do controle jurisdicional da política – atinentes à substituição do Poder Legislativo, eleito por intermédio da soberania popular, pelo governo dos juizes constitucionais: “Em quem o cidadão deve confiar: no representante eleito ou no juiz constitucional? Se o legislador não pode fugir à tentação do arbítrio, por que o juiz poderia?”<sup>65</sup> (grifou-se).

<sup>63</sup> No Brasil atual, constata-se um fato curioso: muitos intelectuais (jornalistas, juristas, formadores de opinião em geral) dizem-se democratas e defensores da democracia, mas repetem lugares-comuns que não condizem com a filosofia democrática, tais como: “todo político é ladrão”; “no Brasil não tem democracia”, “nepotismo não é incompatível com democracia”, “o povo não sabe votar”. A esse respeito, é importante transcrever a advertência de Carlos Alberto Libânio, o Frei Betto: “Quando admitimos que todos os partidos são ‘farinhas do mesmo saco’, fazemos o jogo dos corruptos, pois quem tem nojo de política é governado por quem não tem. Se todos se enojarem, será o fim da democracia e da esperança de que, no futuro, venha a predominar a política regida por fortes parâmetros éticos” (“E Agora José?”. Folha de São Paulo, 25. jul. 2005).

<sup>64</sup> LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Judicialização da política e comissões parlamentares de inquérito – um problema da teoria constitucional da democracia**. Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003. p. 237.

<sup>65</sup> BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Coord.). **Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 125.

Em sentido similar, são as palavras de Roberto Gargarella, ao tecer as seguintes ponderações:

“Nossos oponentes terão de nos convencer, por exemplo, de que é desejável que juízes não eleitos pela cidadania, nem sujeitos a uma responsabilidade eleitoral imediata, sigam decidindo questões substantivas (por exemplo, decidindo se regula o aborto, decidindo se é bom ou ruim consumir estupefacientes, distribuindo como se podem distribuir os recursos sociais e como não etc.). Nossos oponentes deverão nos dar razões para outorgar ao poder judicial a última palavra em matéria constitucional quando sabemos (particularmente na América Latina) o quanto a magistratura é permeável à pressão dos grupos de poder. Nossos oponentes deverão persuadir-nos de que a reflexão individual e isolada dos juízes nos garante a imparcialidade de um modo certo que a própria reflexão coletiva. Nossos oponentes terão que nos fazer entender que é desejável que o bom exercício judicial siga dependendo do azar de contar com “bons juízes”. Nossos oponentes deverão aclarar estas dúvidas a menos que – como tantas vezes – prefiram simplesmente negar-se ou impor as suas razões”.<sup>66</sup>

Enquanto os defensores do controle judicial da política não respondem a essas indagações basilares, ressalta-se que se está convencido, não mais provisoriamente, de que entre os dois riscos de eventual prática de abuso e arbitrariedade – por desvio ou excesso de poder - pelo Legislativo e Judiciário, fica-se com o risco representado pelo Parlamento. É que, pela tradição democrática, aberta e pluralista que tem esse poder, é possível presumir, racional e abstratamente, que este se comportará, com maior acatamento aos direitos, liberdades e garantias constitucionais e às regras do procedimento democrático ou, em termos mais amplos, à normatividade constitucional, do que o Judiciário.

E, sob a óptica da teoria constitucional democrática, o risco que o Parlamento leva à Constituição e aos direitos fundamentais da pessoa humana trata-se de risco da democracia que deve ser resolvido a favor do Parlamento.

É que, tendo um órgão que decidir em último lugar e de forma incontestável, o mais compatível com os parâmetros da radicalidade democrática é conceder a palavra final sobre determinada questão político-constitucional ao representante direto da soberania do povo: o Legislativo. Notadamente, pelo fato de que, ainda que o Parlamento eventualmente incorra em

---

Sobre a preservação da garantia das liberdades constitucionais pelo Judiciário, é interessante registrar o pensamento do ministro da Suprema Corte Americana Robert Jackson, em conferência na Universidade de Harvard: “Não sei de nenhum exemplo moderno, em que qualquer Judiciário tenha salvo um povo inteiro das grandes correntes de intolerância, paixão, usurpação e tirania ameaçadora da liberdade e das instituições livres. Não constitui especulação ociosa indagar a precedência, no tempo ou em importância, de um judiciário independente e ilustrado ou de uma sociedade livre e tolerante”. RODRIGUES, Leda Boechat, op. cit., 1977. p. 95.

<sup>66</sup> Roberto Gargarella apud Emerson Garcia. **Jurisdição constitucional e legitimidade democrática**. Leituras complementares de Constitucional – controle de constitucionalidade. Salvador (BA): Podivm, 2007. p. 44. Nota de rodapé nº. 56.

erro, arbitrariedade ou excesso, ao decidir determinada contenda, tem-se que o equívoco ou arbítrio por ele cometido reveste-se de menos ilegitimidade do que se fosse perpetrado pelo Judiciário. Com efeito, “Não é a mesma coisa, no sentido democrático, se um tribunal erra acerca das condições democráticas (ou de associação moral) ou se o erro é cometido por um corpo legislativo. O segundo está, pelo menos, dotado de legitimidade democrática”.<sup>67</sup>

Talvez por isso Dicey, citado por Pinto Ferreira, afirmava sem tergiversar que “Invasões do Parlamento na Constituição constituem perigo menor do que a participação dos juizes nos conflitos políticos”.<sup>68</sup>

Assim sendo, quando aqui se defende a posição de que o maior apreço a um dos poderes, numa democracia, deve ser para o Legislativo, com todas as implicações e desdobramentos que daí advêm<sup>69</sup>, faz-se isso sustentado em razões de filosofia política.

Razões históricas, no entanto, com peso igualmente significativo, leva a que se permaneça fiel ao apelo democrático da radicalidade iluminista (soberania popular). É que o Poder Judiciário tradicionalmente não tem uma cultura de índole democrática, seja aqui ou alhures.

Pelo contrário, a análise histórica revela que o Judiciário, especificamente o brasileiro, ainda se encontra maculado por um viés conservador<sup>70</sup>, patrimonialista, autoritário e pela falta de transparência de suas atividades<sup>71</sup>, o que leva tal poder a permanecer acometido por um alto déficit de legitimidade e democracia<sup>72</sup>, principalmente pelo fato de seus membros não

<sup>67</sup> WALDRON, Jeremy *apud* STAMATO, Bianca, *op.cit.*, 2005. p. 157. Entende-se que os equívocos e arbitrariedades que se imputam comumente ao Parlamento apenas podem ser aferidos de forma legítima pela própria sociedade, jamais por autoridades não escolhidas pela vontade popular, como o são os membros do Judiciário.

<sup>68</sup> DICEY *apud* FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 430.

<sup>69</sup> Notadamente no campo jurídico-político, no qual, havendo dúvida sobre a possibilidade ou não de controle judicial dos atos do Legislativo, isto é, se a questão é ou não política, tal problema deve ser resolvido a favor do Parlamento.

<sup>70</sup> “Tradicionalmente, os juizes formam uma corporação de espírito conservador”. COMPARATO, Fábio Konder, *op. cit.*, 2006. p. 675. Corrobora tal assertiva, Lenio Luiz Streck: “O Judiciário ainda possui um alto grau de comprometimento com a manutenção do *status quo* [...]”. STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 126.

<sup>71</sup> De fato, o Poder Judiciário brasileiro é “[...] sem dúvida nenhuma o mais impenetrável dos Poderes da República”. SOUTO Paulo. **Síntese do Relatório da CPI sobre o Poder Judiciário**. Relator Senador Paulo Souto. Brasília: Senado Federal, 2000. p. 37.

<sup>72</sup> A respeito dessa problemática, confira-se a obra de CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **A democratização do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1998. p. 120-121. Diz o autor citado: “O Judiciário brasileiro foi o primeiro a aderir ao malsinado golpe de 64, pior, o Poder Judiciário absorveu boa parte da estrutura autoritária da ditadura. Ao contrário dos Poderes Legislativo e Executivo que, na chamada Nova República se tornaram mais liberais, o Judiciário mantém estas estruturas até hoje. Está fechado em si mesmo e acha que não pode ser fiscalizado pela sociedade brasileira. É fiscal de si mesmo. Os outros dois

passarem pelo controle da soberania popular, assim como não são objeto de controle periódico por parte da sociedade, já que, regra geral, são vitalícios.<sup>73</sup>

Calha, ademais, aduzir que a jurisdição constitucional apresenta um potencial de risco paternalista, na medida em que os juízes e tribunais constitucionais “desempenharia ainda a função de ‘pais da sociedade’, no sentido da condição tradicional da paternidade provedora de todos os bens – materiais e imateriais – da família”,<sup>74</sup> com o perigo de “redução dos cidadãos ao estatuto de indivíduos-clientes de um Estado providencial”.<sup>75</sup>

Em sede ainda de objeções à tese da jurisdição constitucional, não há como fugir de se aditar a idéia de que a interpretação constitucional não é, e não pode ser, monopólio do Judiciário, como amiúde afirmam os tribunais e o constitucionalismo de natureza liberal.

Em verdade, “[...] O direito constitucional e a interpretação são frutos de uma coordenação entre os poderes políticos e o judiciário. Nenhuma instituição, muito menos o judiciário, pode ter a palavra final nas questões constitucionais”.<sup>76</sup>

Importa ainda anotar a preocupação lançada por Pedro de Verdú García, e lembrada por Gilberto Bercovici, de que o problema europeu – e que também é do Brasil - é que “[...] os

poderes buscam sua legitimidade na verdadeira origem do poder, o povo, enquanto o Judiciário usa outra mecânica”. E acrescenta o autor: “o Poder Judiciário, é o patrimonialista, em decorrência da cultura tradicionalista que ainda permeia a maior parte das suas atividades”. CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de, op. cit., 1998. p. 124. Finalizando, arremata o precitado professor: “A crise do Judiciário que, no caso, decorre do exacerbado corporativismo que norteou as suas atividades, principalmente no período militar, quando seus membros, com poucas exceções, aplicaram os dispositivos legais sem que houvesse o menor questionamento sobre a origem da sua ‘legitimidade’ disposta nos textos constitucionais elaborados pelos juristas subservientes aos militares. Assim, grande parte destes magistrados ainda faz parte da magistratura, gerando, ainda, uma cultura jurídica dogmática e distante das necessidades da sociedade civil [...]”. Ibid., 1998. p. 139.

<sup>73</sup> José Albuquerque Rocha adverte que “o judiciário, justamente por sua origem não representativa, é o órgão menos indicado para o papel de intérprete da vontade do povo, consubstanciada na Constituição e, por conseguinte, de censor do Legislativo. Efetivamente, é inadmissível que um órgão sem ligações com a vontade popular seja encarregado de traduzir, exprimir, compreender e dar significação a esta vontade. Certamente, aqui, temos uma das explicações para a não aplicação das regras consagradoras dos valores democráticos e sociais da Constituição: a origem não democrática do judiciário a transformá-lo em uma instituição distante do povo e próxima das elites”. ROCHA, José Albuquerque, op. cit., 1995. p. 80.

<sup>74</sup> LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. A jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira da; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 206. Ver. MAUS, Ingeborg, op. cit., 2000, p. 125-156.

<sup>75</sup> VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 24.

<sup>76</sup> FISHER, Louis apud BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política – uma relação difícil, **Revista Lua Nova**, nº 61, p. 5-24, 2004. p. 21.

tribunais constitucionais, de defensores da Constituição, tornaram-se os donos da Constituição; para eles só é Constitucional aquilo que o tribunal constitucional diz que é”.<sup>77</sup>

Em face disto, adverte Gilberto Bercovici, “[...] acaba havendo um processo de formalização excessiva, em que se discutem os acórdãos do tribunal, não se discute a democracia, não se discute a questão política e este é o problema fundamental”<sup>78</sup>. Afinal, diz o autor:

[...] não só para o Professor Canotilho, mas para qualquer grande constitucionalista, como Konrad Hesse, Böckenförde, Hans-Peter Schneider, Mortati, Häberle, O Direito Constitucional é o direito do político, é a ligação do político com o jurídico. Não dá para ficarmos limitados à decisão de um tribunal constitucional, em qualquer uma das suas formas, seja um tribunal constitucional propriamente dito, seja nosso órgão máximo do Poder Judiciário, por mais correta ou culta que essa decisão possa ser. Este é um ponto que tem que ser pensado: não podemos achar que as soluções serão alcançadas pelo Judiciário, limitando o Direito Constitucional às decisões judiciais. Não será deixando que o tribunal resolva, já que o Executivo não quis, ou o Legislativo não quis, que eu acredito que nós vamos resolver ou refletir melhor sobre as questões constitucionais.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> BERCOVICI, Gilberto. 2ª Parte - Mesa Redonda (síntese) In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Canotilho e a constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 77.

<sup>78</sup> Ibid., 2005. p. 77.

<sup>79</sup> Ibid., 2005. p. 77.

## 4 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO <sup>1</sup>

“As Comissões de inquérito nasceram com os Parlamentos, precisaram-se com o fortalecimento deles, e chegaram ao máximo de força onde a democracia indireta conseguiu impor-se como instrumento eficiente do bem público”.<sup>2</sup>

### 4.1 Finalidades

É de assinalar que, tradicionalmente, cabe ao Poder Legislativo exercer primacialmente a função de produção normativa; no entanto, é de aceitação unânime o fato de que o Parlamento não se limita à atividade de elaboração de leis; ele também possui a faculdade de fiscalizar e controlar os poderes públicos<sup>3</sup>.

Esse poder de investigar “[...] representa um meio auxiliar para que o Parlamento possa cumprir as suas finalidades. Por isso é que sempre se considerou o poder de diligência uma prerrogativa inerente às Câmaras Legislativas, independentemente de consagração em texto legal [...]”.<sup>4</sup>

Tanto é assim que se tornou emblemático anotar que nos Estados Unidos a Suprema Corte, há muito tempo, reconhece a faculdade investigadora do Legislativo, mesmo sem existir qualquer referência expressa de tal faculdade em qualquer dispositivo da Constituição desse País.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> As reflexões deste capítulo, apesar de direcionadas para as CPIs em âmbito nacional - da União -, são, em geral, extensíveis e pertinentes às CPIs estaduais, distritais e municipais.

<sup>2</sup> MIRANDA, Pontes de, op. cit., 1953. v. 2. p. 206.

<sup>3</sup> “O Controle parlamentar é uma peça central da arquitetura democrática. Com ele se procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática. Em outros termos, trata-se de assegurar que as decisões dos representantes sejam corretamente implementadas”. LLANOS, Maria; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). **O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 09. Destaque-se que quem detém o poder de legislar, estabelecendo receitas e despesas, tem o poder de fiscalizar e investigar se tal normatividade está sendo devidamente executada e cumprida. Na mesma linha de raciocínio, aduz Bernard Schwartz que “A base fundamental do controle legislativo se origina do fato de que toda autoridade exercida pelo Executivo deve provir de algum ato legislativo” SCHWARTZ, Bernard. **Direito constitucional americano**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, [s/d.]. p. 96.

<sup>4</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 03.

<sup>5</sup> “Em outros países, [...] não se faz referência direta às comissões de inquérito em seus textos constitucionais, mas nos regimentos dos parlamentos ou na legislação ordinária”. NORÕES, Ana Edite. **Poder judiciário e democracia constitucional: a atividade jurisdicional sobre as comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. p. 52.

Portanto, é certo asseverar que o poder de investigar é inerente ou auxiliar ao Parlamento ou, no mínimo, desdobramento lógico e natural da função legiferante.

Com efeito, é prescindível a previsão em dispositivo legal e/ou constitucional de tal prerrogativa parlamentar, uma vez que o Legislativo só poderá legislar de forma apropriada, pelo menos no plano da idealidade, se conhecer profundamente a matéria que precisa ser normatizada, assim como fiscalizar e controlar o cumprimento da normatividade constitucional<sup>6</sup> se dispuser de instrumento idôneo, como o inquérito parlamentar.

Destarte, observou José Maria de S. Martinez que “[...] o poder de investigar qualquer fato da vida pública do País pertence à atividade parlamentar sem que, para isso, haja qualquer previsibilidade expressa em norma escrita”.<sup>7</sup> Ou, nas palavras do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, “[...] o poder de investigar é sempre inerente ao Poder Legislativo, ainda quando a Constituição seja omissa e omissas sejam as leis”.<sup>8</sup>

Esse posicionamento restou mais bem sintetizado na ementa do *habeas corpus* nº 71.039-5/RJ, lavrado pelo predito Ministro, do qual se transcreve a parte pertinente a presente análise:

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de Comissões Parlamentares de Inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as Comissões Parlamentares de Inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar, *condition sine qua non* de seu exercício.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 01.

<sup>7</sup> COMISSÕES parlamentares de inquérito. **JusNavegandi** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=205>>. Acesso em: 25 jun. 2007.

<sup>8</sup> BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito criadas por assembléia legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, nº. 69, jan. 1991. p. 16.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus n. 71.039. Tribunal Pleno. Paciente: Cesar de La Cruz Mendonza Arrieta. Co-autora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, jan./mar. 1995. p. 205. No mesmo sentido é o entendimento de Paulo Hamilton Siqueira: “Mesmo que o texto constitucional não inclua essa atribuição, os Parlamentos podem criá-la, uma vez que essa faculdade está implícita nos poderes e funções de legislar, fiscalizar e controlar a atividade governamental”. SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton, op. cit., 2007. p. 13-14.

Convém lembrar que a fiscalização e o controle da Administração pública, como atribuições inerentes ao Poder Legislativo, podem ser exercidos mediante vários instrumentos<sup>10</sup>.

Um dos mais importantes mecanismos de supervisão de que dispõe o Parlamento, no entanto, é o inquérito parlamentar, por intermédio de comissão parlamentar de inquérito, conforme estatui o art. 58, § 3º, da Constituição Federal vigente.

Vale acrescentar que, a rigor, são reconhecidas ao inquérito parlamentar três espécies de finalidade. Uma delas é a de colher dados e informações para auxiliar o processo de produção legislativa ou para verificar se as normas jurídicas estão sendo observadas e cumpridas, pois “[...] um corpo legislativo não pode legislar, de maneira sábia e eficaz, sem informação a respeito das condições que a legislação intenta modificar”<sup>11</sup>.

Outra é de servir de mecanismo de fiscalização dos atos do Governo e da Administração pública, apurando as possíveis irregularidades no uso do dinheiro público e os enriquecimentos ilícitos por parte dos outros poderes<sup>12</sup>.

A última é de tornar a opinião pública conhecedora dos principais problemas de interesse coletivo, de modo a possibilitar um controle social destes da maneira mais pluralista e aberta possível, o que, sem dúvida alguma, favorece o diálogo democrático entre representante e representado.

Não obstante, “[...] a investigação parlamentar é realizada hoje fundamentalmente com o objetivo de apontar irregularidades na Administração Pública, cuja prática de atos é cada vez mais crescente em virtude da ampliação do campo de atuação estatal”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Dentre os instrumentos constitucionais de controle parlamentar, destacam-se os pedidos de informação, as convocações e interpelações de autoridades, audiências públicas, apuração de crimes de responsabilidade das autoridades executivas e judiciárias; julgamento das contas do Executivo e Judiciário com o auxílio dos Tribunais de Contas – da União, no plano federal etc.

<sup>11</sup> BARACHO, João Alfredo de Oliveira. **Teoria geral das comissões parlamentares:** comissões parlamentares de inquérito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 05.

<sup>12</sup> Não se vislumbra nenhum óbice para o Legislativo também exercer fiscalização e controle sobre o Poder Judiciário, pois “uma visão restrita parece-nos contraditória com a própria idéia de fiscalização e com o lugar do parlamento no sistema constitucional”. MIRANDA, Jorge. Sobre as comissões parlamentares de inquérito em Portugal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 8, n. 33, p. 61-67, out./dez. 2000. p. 62. No mesmo sentido, bem anota Felipe Braga Albuquerque: “Não procede a idéia de impossibilitar a instauração de CPI, para apurar fato determinado praticado por membro do Judiciário, sob o argumento de que seria atribuição do próprio Poder Judiciário. Se assim fosse não haveria CPI para apurar fatos praticados por prefeitos (competência dos Tribunais de Justiça), governadores (competência do Superior Tribunal de Justiça), funcionários públicos (justiça comum) etc. [...] Uma CPI não pode rever o mérito de uma decisão do Judiciário, mas poderá analisar denúncias de corrupção contra qualquer de seus membros, servindo o mérito das decisões, como instrumentos de prova”. ALBUQUERQUE, Felipe Braga, op. cit., 2005. p. 107-108.

Essa hipertrofia do Executivo realiza-se principalmente pelo aumento de sua competência legislativa<sup>14</sup> assim como por intermédio do elevado montante de recursos financeiros posto à sua disposição. Com efeito, para se fazer frente ao agigantamento do Poder Executivo, torna-se necessário que existam instrumentos democráticos que viabilizem um controle mais ágil e eficaz por parte do Legislativo. E o instrumento que melhor ajuda no equacionamento dessa relação de desequilíbrio entre o Executivo e Legislativo é ainda a possibilidade de instituição de inquéritos parlamentares, máxime pela profundidade e celeridade que uma investigação desse jaez pode alcançar.

Observa-se que os processos políticos do Executivo ainda não se realizam com um grau de visibilidade e transparência que satisfaçam as exigências da teoria republicana e democrática<sup>15</sup>. Assim, se o Legislativo não dispuser de meios, como os inquéritos parlamentares, não poderá penetrar os espaços mais sensíveis a irregularidades e malversação do dinheiro público da máquina administrativa, onde, quiçá, acontecem os processos mais problemáticos da democracia brasileira, em matéria de probidade administrativa, “tornando-se um cego constitucional, condenado a conhecer apenas o que o governo lhe comunicar ou lhe preparar”<sup>16</sup>.

Sem embargo, é de se salientar que os benefícios produzidos pelo instituto parlamentar de investigação se manifestam antes mesmo da sua criação, visto que a simples expectativa de

---

<sup>13</sup> SALGADO, Plínio **Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 12.

<sup>14</sup> Assiste-se no processo político legislativo brasileiro a um crescente deslocamento da iniciativa normativa do Poder Legislativo para o Poder Executivo, tanto em períodos autoritários como democráticos, de tal forma que o parlamento vê-se diminuído como poder autônomo e independente. Ver a respeito do assunto: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 41-72, em especial o capítulo segundo “Mudanças constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”; PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMU, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 141-194.

<sup>15</sup> Não se quer com isto dizer que a incipiente e a jovial democracia brasileira não esteja evoluindo no que se refere à transparência do poder. Claro está que os atos e procedimentos perpetrados pelas instituições políticas e administrativas no País são hoje mais visíveis e transparentes, tanto que se percebe, à evidência, progressiva diferenciação da esfera pública e privada, imprescindível para superação da tradicional patrimonialização do Estado. Ainda é interessante anotar aqui a observação do filósofo Immanuel Kant sobre a publicidade do poder, como postulado fundamental do direito público: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade”. KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Textos filosóficos. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1988. v. 18. p. 165. Na mesma orientação, aduz Norberto Bobbio, um dos princípios fundamentais do Estado democrático é a publicidade do poder. Assim, resume o autor: “[...] pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público”. BOBBIO, Norberto, op. cit., 2004. p. 98.

<sup>16</sup> BARTHELEMY, Joseph apud BARACHO, João Alfredo de Oliveira, op. cit., 2001. p. 06. Como é sabido, a maior parte dos atos e procedimentos administrativos, como, por exemplo, contratações de serviços e bens pelo Poder público, é publicada, resumidamente, apenas no diário oficial do órgão respectivo, sendo que os contratos pertinentes, regra geral, não são disponibilizados à sociedade, fato esse que compromete o princípio constitucional da obrigatoriedade de visibilidade do poder estatal.

sua implementação já produz importante efeito “profilático” sobre as potenciais irregularidades passíveis de ocorrer. Vale dizer:

[...] a simples possibilidade de ser criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, já é, por si mesma, um meio de extraordinária virtude, de enorme alcance, para coibir os agentes executivos no desempenho das suas tarefas. A simples possibilidade de que se instale uma Comissão Parlamentar de Inquérito já é um freio para o agente executivo, já é uma forma de induzi-lo, de compeli-lo a comportar-se legalmente, com a lembrança da possibilidade de amanhã vir a ter os seus atos investigados<sup>17</sup>.

Na mesma linha, anota Gilberto Calcagnotto que uma comissão parlamentar de inquérito pode alcançar seus objetivos antes mesmo de sua conclusão, ao observar que:

já no próprio curso da investigação é possível que a publicidade alcançada chegue ao ponto de acarretar, por exemplo, demissões ou renúncias espontâneas de funcionários suspeitos, ministros incriminados ou presidentes flagrados; a reorganização de grupos de trabalho; a reformulação de leis e assim por diante.<sup>18</sup>

E não há de se olvidar que, se sobrepondo ao efeito catalizador das CPIs, encontra-se o seu papel de órgão parlamentar de repressão indireta das atividades ilícitas e criminosas. Diz-se indireta, porquanto não compete, diferentemente do que comumente se pensa, às CPIs, processar, julgar, condenar e punir os infratores pelas ilegalidades eventualmente encontradas, mas sim investigar os fatos sobre os quais pairam dúvidas de irregularidades e, se porventura forem procedentes, informar tais vícios ao órgão estatal competente para adotar as providências, ou seja, ao Ministério Público, Poder Judiciário ou Poder Executivo, e a outros, conforme o caso.

Fica desfeita, portanto, a falsa noção de que as CPIs não produzem resultados pelo simples fato de que não lhes compete o poder de concretização de suas conclusões.

Isso é o que ficou assentado de forma clara no relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, lavrado pelo senador Amir Lando, para apurar denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello, referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias. Confira-se:

Julgar e punir foge à competência da CPI. Este é o mais notável equívoco que tem causado graves danos ao conceito, à reputação e respeitabilidade do Congresso Nacional, como órgão do Poder Legislativo Federal. A idéia de que uma comissão parlamentar de inquérito é uma entidade de caráter punitivo, dotada, para tanto, de força e poder para proferir sentenças condenatórias que ela mesma se incumba de

<sup>17</sup> ATALIBA, Geraldo. Comissões parlamentares de inquérito e Poder Legislativo Municipal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 7, n. 35/36, jul./dez. 1975. p. 286.

<sup>18</sup> CALCAGNOTTO, Gilberto. Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 188.

executar ou de fazer executar, mandando os culpados para a cadeia, é uma imagem passada talvez involuntariamente pela imprensa e que não corresponde à realidade.<sup>19</sup>

Diante disto, são totalmente improcedentes afirmações do tipo: “Nada de positivo ou conclusivo tem resultado da prática das CPIs [...]. Na maioria dos casos, são apenas instrumentos de agitação, prejudicial aos reais interesses da sociedade”<sup>20</sup>; acabando, segundo o lugar comum, sempre em *pizza*”. Assim sendo, não é demais advertir para a noção de que:

por mais morosas e lentas que sejam as Comissões de Inquérito, não se pode duvidar de sua eficiência e importância, pois, se outros méritos lhes forem negados, subsistiriam aqueles decorrentes do esclarecimento da opinião pública, através dos depoimentos das testemunhas e indiciados, reveladores de atos ilegais praticados pela Administração (quando esse, em particular, tivesse sido o objetivo da investigação). A despeito, por conseguinte, dos defeitos e falhas que lhes possam apontar, as Comissões de Inquérito são de grande relevo na supervisão exercida sobre o Governo pelo Poder Legislativo.<sup>21</sup>

## 4.2 Evolução das comissões parlamentares de inquérito na história constitucional do Brasil<sup>22</sup>

No Brasil, ainda é incipiente o acúmulo histórico da prática constante e efetiva das comissões parlamentares de inquérito. De início, a Constituição Imperial de 1824 não vislumbrou o instituto. “Nem por isto se negou às Câmaras o poder de criá-las, e ao contrário do que se tem afirmado, àquele tempo foram nomeadas comissões de inquérito”<sup>23</sup>, malgrado o regime constitucional à época inviabilizasse um controle independente e eficaz do governo imperial pelo Legislativo.

Segundo Nelson de Souza Sampaio, “a Constituição imperial não foi expressa, embora se possa invocar um dispositivo onde a matéria estava, pelo menos, implícita.”<sup>24</sup>. Esse dispositivo era o art. 15, VI, que atribuía à Assembléia Geral a faculdade para instituir exame da administração anterior e reformar os abusos nela introduzidos, quando da morte do Imperador ou vacância do trono. O precitado autor adverte, porém, para a idéia de que o

<sup>19</sup> Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pelo do requerimento nº 52/92, conhecida na imprensa por CPI do PC Farias, publicado pelo Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, agosto de 1992, p. 33.

<sup>20</sup> SATYRO, Ernani. Comissões parlamentares de inquérito: seus limites jurídicos e políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 20, n. 79, p. 123-128, jul./set. 1983.

<sup>21</sup> VASCONCELOS, Wilson Accioli. O controle da legalidade da administração pelo Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 2, n. 8, p. 27-38, out./dez. 1965. p. 37.

<sup>22</sup> As comissões parlamentares de inquérito surgiram na Inglaterra, mas não é unânime o exato momento de sua criação, variando segundo diferentes pesquisadores entre os séculos XIV e XVII.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus n. 71.039. Tribunal Pleno. Paciente: Cesar de La Cruz Mendonza Arrieta. Co-autora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, jan./mar. 1995. p. 209.

<sup>24</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza, op. cit., 1964. p. 20

inquérito do dispositivo mencionado parece que admitia apenas um inquérito legislativo limitado, de natureza retrospectiva, visto que somente investigaria a administração passada.<sup>25</sup>

Apesar disso, um dos mais importantes comentadores da Constituição imperial, José Antonio Pimenta Bueno, ao analisar o dispositivo constitucional constante do art. 15, IX, vislumbrou a possibilidade de investigação parlamentar de assuntos públicos, em todo e qualquer tempo, isto é, antes ou após a morte do imperador, como direito inerente à própria prerrogativa do Parlamento. O dispositivo constitucional citado, nas suas próprias palavras, “[...] confirma uma atribuição que o direito de fazer as leis por certo importa: ele inclui necessariamente o direito de inspecionar, de examinar se elas são ou não fielmente observadas”. E continua o autor:

Este direito de inspeção em todo e qualquer tempo, em que o poder legislativo se reúne, é um dos principais atributos que a soberania nacional lhe delegou: é uma garantia, um exame, que a sociedade, os administrados exercem sobre seus administradores, um corretivo valioso e indispensável contra os abusos ministeriais, corretivo que procede da índole e essência do governo representativo, que sem ele não se poderia manter.<sup>26</sup>

Especificamente sobre os meios de exercer o direito de fiscalização do Parlamento, aduz Pimenta Bueno, que, já à época do império, tal direito poderia “também ser exercido por meio de comissões, ou inquéritos, que penetrem os detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira”.<sup>27</sup> Outrossim, a Constituição Republicana de 1891 era omissa,<sup>28</sup> todavia, anota Pinto Ferreira:

apesar de não haver alusão alguma a tais comissões no referido diploma, a prática as permitiu, porém eram elas escassas e inoperantes. O Executivo era tudo, o Legislativo pouco valia. As fraudes eleitorais e o julgamento das eleições ou reconhecimento dos poderes dos membros das Assembléias, feitos pelo partido governamental dominante, tornava inútil qualquer ação fiscalizadora do Congresso sobre o Executivo.<sup>29</sup>

Corroborando este entendimento, informa Aguinaldo Pereira Costa que:

Rarearam, neste período, as investigações do Congresso: por vezes esse recurso foi empregado, mas debilmente, nunca atingindo as mais altas autoridades; nem mesmo

<sup>25</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza, op. cit., 1964. p. 20.

<sup>26</sup> BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Serviço de Documentação, 1958. p. 105.

<sup>27</sup> Ibid., 1958. p. 106.

<sup>28</sup> “Não obstante, o Regimento Interno do Senado, de 1903, preconizava a formação de comissões de investigação”. ACCIOLI, Wilson. **Comissões parlamentares de inquérito**: instrumento de ação política. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 24

<sup>29</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3. p. 121.

as autoridades menos poderosas; o Executivo estava inteiramente resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo.<sup>30</sup>

Logo, a história pré-constitucional das comissões de inquérito no Brasil não teve a maestria de sedimentar a praxe regular e eficiente da investigação dos atos do Executivo centrada no Parlamento, diferentemente do elevado prestígio que estas já desfrutavam no Exterior, sobretudo na Inglaterra e Estados Unidos, onde o instituto já havia se incorporado às prerrogativas desses Parlamentos como instrumento secular de viabilização do sistema de pesos e contrapesos, segundo o qual os poderes do Estado devem ser exercidos de forma que cada um deles possa fiscalizar e controlar harmônica e independentemente os demais.

Advinda a Segunda República (1934-1937), as comissões parlamentares de inquérito se constitucionalizaram. Assim sendo, dispôs o art. 36 da Constituição de 1934 que “A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros”. Explicitou ainda no parágrafo único que “Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno”..

À elevação, ao plano constitucional, do inquérito parlamentar, adite-se o reconhecimento da proteção dos direitos das minorias parlamentares na instalação de comissões investigadoras, na medida em que, para a sua instalação, exigiu-se a assinatura de apenas um terço dos parlamentares<sup>31</sup>, como fator essencial para que os agentes políticos minoritários pudessem livremente exercer seu direito e liberdade de crítica e de fiscalização, em matéria de vigilância e controle, dos atos dos responsáveis pela gestão da coisa pública. Nisso consiste parte do denominado “direito de oposição da minoria”.

Malgrado a institucionalização, no plano constitucional, da faculdade de criação de inquéritos parlamentares pela Câmara dos Deputados, é um pouco incompreensível a não

<sup>30</sup> COSTA, Aguinaldo Pereira, op. cit., 1948. p. 146.

<sup>31</sup> Na esfera estadual à época, constatou Nelson de Souza Sampaio que “A maioria das Constituições estaduais, à exceção das de Mato Grosso e São Paulo, omissas a respeito, obedeceu ao exemplo do constituinte federal. **A Constituição do Ceará** (art. 17, n.º. IV) **foi a mais liberal na matéria, pois deu a um quinto da Assembléia o direito de formar comissão de inquérito**”. A maior parte das Constituições estaduais conferiu esse direito a um terço da Assembléia [...] As Constituições do Piauí (art. 37), Rio de Janeiro (art. 8º), Minas Gerais (art. 7º) e Rio Grande do Norte (art.18) tomaram direção diametralmente oposta à do constituinte federal, pois converteram a criação das comissões de inquérito em direito exclusivo de uma maioria qualificada da Assembléia. As três primeiras exigiam que o requerimento, assinado por um terço dos deputados, fosse aprovado pela maioria absoluta da Assembléia. A Constituição potiguar determinava que o próprio requerimento já fosse subscrito pela maioria absoluta dos legisladores estaduais”. SAMPAIO, Nelson de Souza, op. cit., 1964. p. 23-24. (grifou-se). Talvez o maior teor democrático da Constituição do Estado do Ceará, beneficiando as minorias parlamentares, naquela época, explique a inserção, na atual Constituição desse Estado-membro (1989), da cláusula constitucional que concede **a um quarto** dos parlamentares o direito de formar comissão de inquérito, diferentemente do que prescreve a Constituição Federal vigente (**um terço**) e as Constituições dos demais Estados-membros brasileiros.

conferição de tal prerrogativa ao Senado Federal, “[...] o que é absurdo, dada a importância da Câmara Alta na apuração de fatos que lhe digam respeito”.<sup>32; 33</sup>

O poder da Câmara, porém, não pôde ser exercido na sua plenitude, haja vista que, após três anos da promulgação da Constituição de 34, a ordem constitucional foi rompida, dando-se implementação à ditadura getulista. De fato, a Constituição ditatorial não prescreveu nenhum dispositivo acerca das comissões de inquérito parlamentares. Sem dúvida, mesmo que a tivesse prescrito, de nada adiantaria, pois, à época vigorava regime político de “exceção”. Assim, “A curta vida da Constituição de 1934 não deu tempo para que nos habituássemos às comissões parlamentares de inquérito [...]”.<sup>34</sup>, ou melhor, “[...] o Legislativo, sob a Constituição de 1934, não aprendera, em toda a sua plenitude, o valor do novo instrumento de vigilância e controle que aquele estatuto lhe confiou”.<sup>35</sup>

Com a redemocratização, a Constituição de 1946 consubstanciou novamente o instituto do Inquérito Parlamentar em seu art. 53, mas desta vez conferindo – para estabelecer a igualdade de tratamento - a ambas as casas parlamentares o poder para instituí-las, disciplinando que “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões parlamentares de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros”. No seu parágrafo único estabeleceu que “Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40”. Este artigo ordenava que, na composição das comissões, deveria se assegurar, na medida do possível, a representação proporcional aos partidos nacionais que tenham representação no Parlamento.<sup>36</sup> Com isto, mais uma vez, assegurava-se o direito das minorias parlamentares de participarem ativamente do exercício da prerrogativa fiscalizadora dentro de uma comissão de inquérito legislativa.

<sup>32</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**: arts. 38-91. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. v. 5. p. 2700.

<sup>33</sup> “Ao Senado não lhe conferiu tal poder, semelhante ao que ocorria na Alemanha e na Áustria, não só porque, sob aquela Constituição, exercia ele o superpoder de coordenar os poderes políticos do Estado (art. 88), como também porque a Câmara dos Deputados, por sua própria composição, refletia melhor a vontade popular e partidária, e, assim, estava mais capacitada para promover investigações do porte daquelas afetas às Comissões Parlamentares de Inquérito. E aí estão, *data vênica*, do insigne Pontes de Miranda, as razões do procedimento dos constituintes de 1934, que, até nesse particular, foram fiéis ao modelo weimariano”. JACQUES, Paulino. Comissão Parlamentar de Inquérito e Governo de Gabinetes. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, jan./fev. 1954. p. 84. Para Mauro Márcio Oliveira, a razão da não-extensão dessa prerrogativa ao Senado Federal “parece repousar na evidência histórica de as comissões de inquérito terem surgido na Câmara dos Comuns e não na dos Lordes, na Inglaterra”. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4. t. 1. p. 272.

<sup>34</sup>SAMPAIO, Nelson de Souza, op. cit., 1964. p. 24.

<sup>35</sup> COSTA, Aguinaldo Pereira. **Comissões parlamentares de inquérito**, op. cit., 1948. p. 177.

<sup>36</sup> Sob a ordem constitucional de 1946, foi editada a Lei nº. 1579, de 18 de março de 1952, que regulamentou o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.

Registre-se, ainda, o fato de que alguns constituintes repudiaram nos debates da comissão elaboradora da Constituição de 1946 a necessidade de previsão, em dispositivo constitucional, do instituto do inquérito parlamentar, por considerá-lo uma excrescência, entre eles, Aliomar Baleeiro, que propôs emenda pela supressão do dispositivo constitucional que previa o referido instituto parlamentar. A emenda não foi aprovada, porém trouxe justificativa convincente:

É inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho de suas funções, ambas as câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo meio idôneo, que lhes não seja vedado por cláusula expressa ou implícita da Constituição. Pouco importa que disposição análoga houvesse figurado na Constituição de 1934; não era menos supérflua, nem a única a merecer essa qualificação, naquela Carta de longo curso e curta vida. Tais Comissões de Inquérito sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas, com poderes tão grande que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir por ‘desacato’, perante a Corte de Justiça de Colúmbia, os indivíduos recalcitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou da emenda à Constituição, entretanto, se julgou necessário para esse fim<sup>37</sup>

A Constituição de 1967 previu o instituto parlamentar em seu art. 53, dispondo que “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”. Como se observa, a Constituição de 67 abriu a possibilidade de criação, de maneira mista, Câmara e Senado juntos, de inquéritos parlamentares, o que, de certo modo, representou avanço no rumo da consolidação desse instituto.

A emenda constitucional n.1, de 1969, transcreveu o previsto no art. 39 da Constituição de 1967, repetindo que “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”. Também acrescentou no art. 30, alínea “e” e “f” que “não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado”; e que “A Comissão Parlamentar de Inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para membros”.

Em crítica à inclusão dessas restrições ao poder de investigar e ao controle do Legislativo pelo regime militar, aduzia Wilson Accioli:

---

<sup>37</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Alguns andaimes da Constituição**. Rio de Janeiro: Livraria Principal, 1950. p. 135-136.

com esses dois dispositivos o Governo alijou da Constituição as duas regras mais importantes para o Congresso na sua função inspetiva: limitou a formação de comissão de inquérito, fator primordial na investigação e impossibilitou de modo implícito a locomoção das comissões, o que, naturalmente, dificultou as investigações nos locais objeto das mesmas. Erigiu-se, sem dúvida, essa sanção do governo num autêntico cerceamento ao poder de investigação do Legislativo.<sup>38</sup>

Por fim, a Constituição atual reservou o art. 58, § 3º, para expor que

[...] As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes 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 promover a responsabilidade civil ou criminal dos infratores [...].

Como se observa, cotejando este dispositivo constitucional com os das Constituições anteriores, no que diz respeito à amplitude das prerrogativas das CPIs, tem-se, à evidência, que a Constituição atual prestigiou de tal forma o instituto parlamentar em comento que lhe concedeu expressamente poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Com efeito, a Constituição vigente trouxe forte valorização do papel das CPIs brasileiras e, por via de consequência, do próprio Parlamento brasileiro. Ademais, o legislador originário aditou a tais poderes outros a serem previstos nos regimentos das respectivas Casas parlamentares.<sup>39</sup>

Acresça-se o fato de que a nova redação constitucional do instituto em análise suscita discussões em vários aspectos, principalmente no que tange ao significado e extensão da expressão “poderes próprios das autoridades judiciais”, levando a doutrina e a jurisprudência muitas vezes a se posicionarem em lados diametralmente opostos a seu respeito, como doravante se verá. Pondere-se, entretanto, que “[...] a delimitação das funções da comissão parlamentar de inquérito é incerta e imprecisa, não só no direito parlamentar brasileiro, bem como nos outros sistemas”.<sup>40</sup>

### **4.3 Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito na doutrina nacional**

É na Constituição Federal que se encontra a fonte normativa dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, especificamente em seu art. 58, § 3º<sup>41</sup>, onde o constituinte

<sup>38</sup> ACCIOLI, Wilson, op. cit., 1980. p. 25-26.

<sup>39</sup> CALCAGNOTTO, Gilberto, op. cit., 2005. p. 175 e 184.

<sup>40</sup> ROSAS, Roberto. Abuso de poder das comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 1, n. 21, jan./mar. 1969. p. 48.

<sup>41</sup> Francisco Rodrigues da Silva aduz que “as normas constitucionais atinentes às CPIs são de eficácia plena e aplicabilidade imediata, sendo, por via de consequência, desnecessária qualquer lei ou norma regulamentar a

originário estabeleceu que as CPIs terão poderes de investigação “próprios das autoridades judiciais. Isto significa que os seus poderes investigatórios foram equiparados expressamente aos dos juízes, desembargadores e ministros”. Assim, “todas as possibilidades dadas à investigação dos juízes são também dadas, de pleno direito, às Comissões Parlamentares de Inquérito.”<sup>42</sup>

Também é verdade que tal equiparação de instrumentos de investigação jamais quis significar a concessão ilimitada de poderes às autoridades políticas, uma vez que nenhum poder instituído é absoluto, pois todos devem atuar dentro dos limites constitucionais previstos, isto é, com respeito aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana e aos procedimentos do jogo democrático. A nenhum dos Poderes é dado o direito de obrar à deriva da normatividade constitucional. Nisso consiste o Estado Democrático de Direito.

Fique-se, porém, ciente de que tal equiparação não é reconhecida por grande parte dos doutrinadores nacionais, que vê com muitas ressalvas essa amplitude prevista na Constituição atual. É o caso de Luis Roberto Barroso, para quem:

o sentido da expressão poderes de investigação de autoridades judiciais é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito, ou, antes, o poder de dar às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, enseja o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, todavia, não são autoexecutáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalidade, deverá ser precedida de determinação judicial.<sup>43</sup>

Tecendo comentários desfavoráveis a esta tese acima, encontra-se Frederico Augusto D’Avila Riani, ao observar:

Não poderia o Legislativo, ao desincumbir-se de sua tarefa constitucionalmente estabelecida, ficar a mercê do Judiciário. E se por *sponte propria* o fizesse, não estaria o Legislativo ferindo o princípio da divisão de poderes, inculcado no art. 2º, de nossa Constituição, isto porque não há inflexível divisão de poderes, mas atribuição constitucional de competências a órgãos diversos, que, eventualmente, poderão desempenhar funções de outros órgãos, se autorizados pela Constituição (e é essa situação – há expressa autorização constitucional para que as Comissões Parlamentares de Inquérito desempenhem as funções instrutórias dos juízes).<sup>44</sup>

---

respeito, dado o preceito constitucional balizador não escrito de que as normas constitucionais, tanto quanto possíveis, terão eficácia plena e aplicabilidade imediata”. SILVA, Francisco Rodrigues da, op. cit., 2001. p. 90.

<sup>42</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 68.

<sup>43</sup> BARROSO, Luis Roberto, op. cit., 1996. p. 804.

<sup>44</sup> RIANI, Frederico Augusto D’Avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para sua criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 9, n. 36, p. 184-204, jul./set. 2001. p. 197.

À vista dessa tensão entre posicionamentos antagônicos, resta explicar sobre os poderes e limites das CPIs conferidos pela doutrina pátria, dando, concomitantemente, o posicionamento deste pesquisador acerca de tal problemática.

Assim, *grosso modo*, aceitam-se as diligências estatuídas no art. 2º da Lei nº. 1579/72<sup>45</sup>, como algumas das possíveis de realizar por intermédio de inquéritos parlamentares. Dar-se-á ênfase, todavia, por razões de limitação e rigor acadêmico, apenas aos poderes mais importantes e mais controversos das CPIs, que sem dúvida são referentes à condução coercitiva de testemunhas, buscas e apreensões e a quebra de sigilos de dados (bancários, fiscal e telefônico).

#### 4.3.1 *Condução de testemunha*

No que tange à condução coercitiva de testemunhas, no caso de recusa ou recalcitrância de comparecer perante comissão de inquérito para ser ouvido ou depor, antes já devidamente intimado pela comissão, o problema reside em saber se a comissão investigadora tem a prerrogativa de, por ato próprio, realizar a sua condução compulsória, ou se para tal desiderato deve recorrer ao Poder Judiciário.

Entende Uadi Lammêgo Bulos que a condução coercitiva, por autoridade própria, de testemunha por CPI, não é possível por duas razões. A primeira é que o cidadão convocado para depor não pode ser considerado culpado por antecipação; a segunda é que tal providência só pode ser exercida exclusivamente por juízes. Ademais, pondera ainda o citado autor: “À autoridade jurisdicional, por sua vez, não está compelida a acatar pedido de condução coercitiva de testemunha recalcitrante formulada por CPI. Poderá indeferi-lo, desde que o faça em consonância com o princípio constitucional das motivações dos órgãos públicos”<sup>46</sup>.

No mesmo sentido é a opinião de Celso Ribeiro Bastos, que assinala:

[...] O poder convocatório dessas comissões também sofre limitações. A CPI não pode compelir um particular a comparecer diante dela para colaborar nas investigações de um determinado fato. Pode apenas convidá-lo, sendo que a legislação não pode criar nenhum tipo de sanção pelo não comparecimento [...].<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Cf. Art. 2º da Lei 1579/52: “No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputar 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”. À vista dos atuais poderes conferidos pela Constituição Federal às CPIs, esse artigo tornou-se meramente exemplificativo.

<sup>46</sup> BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., 2001. p. 90-91.

<sup>47</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. op. cit., 1995. p. 273.

Diferentemente, pensa Plínio Salgado, para quem:

a *Lex Fundamental* assegurou às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios de autoridades judiciais (antes dispostos apenas em norma legal ordinária), podem utilizar-se, diretamente, dos meios compulsórios, ou, mais exatamente, do auxílio da autoridade policial, para que a ordem expedida regularmente seja atendida. Uma e outra providência tranqüilamente se compreendem na referida cláusula constitucional.<sup>48</sup>

Nessa mesma ordem de idéias, é o ensinamento de Aguinaldo Pereira Costa:

[...] a faculdade de intimar testemunhas e puni-las, caso não compareçam ou se recusem a depor, é considerada como essencial ao exercício do poder de investigar. Não se compreende o direito de instituir inquéritos sem a capacidade correlata de agir compulsivamente contra as testemunhas recalcitrantes [...].<sup>49</sup>

Neste diapasão, também ressalta Alaor Barbosa que:

a condução coercitiva de testemunha recalcitrante ou faltosa é uma prerrogativa essencial de comissões parlamentares de inquérito. Essa coerção pode ser feita diretamente pela comissão, por intermédio de sua secretaria ou da polícia da Casa que a instituiu, ou, subsidiariamente, se assim o julgar conveniente a comissão, por intermédio do Poder Judiciário, que, nesse caso, é um mero agente executor da medida solicitada, não exercendo sob tal medida controle de legalidade. Caso o Judiciário, no caso de condução coercitiva de testemunha faltosa, pudesse exercer controle de legalidade, estaria invadindo esfera de atuação soberana de outro poder, isto é, do Poder Legislativo.<sup>50</sup>

Entende-se, neste passo, que as CPIs podem promover a condução coercitiva de testemunhas desobedientes às suas convocações, sem necessariamente recorrer ao Judiciário. Isto em virtude de tal medida se enquadrar nos meios indispensáveis para a concretização das finalidades do inquérito parlamentar, bem como da própria autoridade da comissão, de molde que tal faculdade se justifica “[...] para que o Legislativo não precise, a todo instante, se reportar ao Judiciário para a prática de determinados atos”<sup>51</sup> Ademais, não se olvide o fato de que “[...] sempre se considerou que no poder de criar comissões de inquérito estão contidos os necessários ao regular funcionamento delas, segundo a regra de quem quer os fins confere os meios hábeis à sua persecução”.<sup>52</sup> Por fim, “Não soa razoável mencionar que os integrantes das CPIs podem investigar tanto quanto os juízes mas que, se uma testemunha recalcitrar, só os juízes poderão determinar sua condução ‘sob vara’”.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> SALGADO, Plínio, op. cit., 2001. p. 93-94.

<sup>49</sup> COSTA, Aguinaldo Pereira, op. cit., 1948. p. 14.

<sup>50</sup> BARBOSA, Alaor. CPI e Constituição: um caso concreto. **Revista de Informação Legislação**, Brasília, ano 25, nº. 100, out./dez. 1988. p. 112.

<sup>51</sup> SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007. p. 33.

<sup>52</sup> BROSSARD, Paulo, op. cit., 1981. p. 145.

<sup>53</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, op. cit., 2001. p. 145.

De fato, nada mais desarrazoado, sob qualquer ponto de vista, exigir que o Parlamento, representante por excelência da soberania popular, devesse pedir autorização ao Judiciário para poder conduzir sob vara uma testemunha desobediente às determinações das comissões parlamentares. Tal exigência traduzir-se-ia, sem dúvida alguma, no esvaziamento das prerrogativas de investigação e, em última análise, na própria desmoralização do colegiado legislativo pelo não-acatamento das suas decisões.

#### 4.3.2 *Busca e apreensão*

No tocante ao instituto da busca e apreensão de papéis, documentos e objetos de pessoas investigadas por CPI, novamente, parte da doutrina entende que tal instituto está inserido no postulado de reserva constitucional de jurisdição, isto é, no monopólio exclusivo dos membros do Poder Judiciário para decidir sobre determinadas matérias, como a medida acautelatória predita.

Nesse sentido, para Francisco Campos, “[...] a busca e apreensão, se a comissão entender que tenha cabimento, deverá ser requerida por ela à autoridade judiciária competente”.<sup>54</sup> Outrossim, aduz Wilson Accioli que “[...] O presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito não têm competência para levar a efeito, de forma direta, tal diligência. Cabe a ela dirigir-se, em nome da Comissão, à autoridade adequada, para solicitar a medida”.<sup>55</sup>

Também favoráveis à reserva de jurisdição para as buscas e apreensões são Uadi Lammêgo Bulos e Ovídio Rocha Barros, respectivamente transcritos:

pela reserva constitucional de jurisdição as comissões parlamentares de inquérito estão proibidas, *ex própria auctoritate*, de determinar buscas e apreensão domiciliar de objetos e documentos, pois a casa é asilo inviolável do indivíduo [...]<sup>56</sup>;

[...] não tem a Comissão Parlamentar de Inquérito competência ou atribuição, para autorizar buscas e apreensões domiciliares. Trata-se de competência reservada, de forma exclusiva, ao Poder Judiciário.<sup>57</sup>

Na mesma direção, é o posicionamento de Luiz Roberto Barroso, ao afirmar que:

ultrapassaria com exagero os limites da razoabilidade a suposição de que uma Comissão Parlamentar de Inquérito – instância política sujeita a paixões e excessos –

<sup>54</sup> CAMPOS, Francisco. Comissões parlamentares de inquérito: poderes do Congresso, garantias individuais e exibição de papéis privados. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 67, p. 341-376, jan./mar. 1962. p. 373.

<sup>55</sup> ACCIOLI, Wilson, op. cit., 1980. p. 64.

<sup>56</sup> BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., 2001. p. 115.

<sup>57</sup> BARROS, Ovídio Rocha. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001. p. 105.

pudesse livremente dispor da privacidade das pessoas invadindo domicílios e escritórios, e apreendendo o que lhe aprouvesse.<sup>58</sup>

Argumenta ainda o autor: “[...] se afirma ser insensato atribuir às Comissões Parlamentares de Inquérito, neste estágio ainda pouco amadurecido da democracia brasileira, o poder de buscas domiciliares e apreensão de bens e documentos”.<sup>59</sup>

Em sentido oposto, encontram-se Alaor Barbosa e Pontes de Miranda. Este pondera que “As buscas e apreensões são pertinentes quando há razões fundadas para se terem como indispensáveis. Realizam-se por intermédio da autoridade policial, ou por mandado da comissão de inquérito”.<sup>60</sup> Já para aquele, Alaor Barbosa:

comissão parlamentar de inquérito pode efetuar, ou pela sua secretaria ou pela polícia da Câmara que a constituiu, ou ainda, mediante requisição à autoridade policial do Executivo, quaisquer medidas cautelares, entre as quais buscas e apreensões, que a seu juízo, se fizerem necessários.<sup>61</sup>

Adota a mesma tese, de forma bem mais ampla e consistente, Luiz Carlos dos Santos, quando aduz que as CPIs podem realizar diretamente buscas e apreensões, inclusive a domiciliar, sem terem que passar pelo crivo do Judiciário. Veja-se:

O artigo de nossa Carta Magna que firma a inviolabilidade de domicílio, salvo desastre, socorro, flagrante delito ou ordem judicial, não distingue se, ao fazê-lo, o juiz está exercendo controle sobre a investigação de outrem, ou determinando ele próprio a diligência de investigação. Numa situação, realiza ele controle prévio; na outra, por determinar diretamente a realização da medida, o único controle possível é posterior e alheio, realizado por superior instância. Assim, se as Comissões de inquérito têm os mesmos poderes de investigação dos juizes, podem também determinar a busca e a apreensão, sujeitando-se apenas ao controle posterior. Negar esta possibilidade à comissão seria equivalente a negá-la aos juizes quando agem ‘spont própria’, na instrução criminal<sup>62</sup>.

Concluindo, o citado autor diz que “estar ao alcance das Comissões Parlamentares de Inquérito a determinação de diligências nas casas, seja no sentido do ingresso físico nas mesmas, seja no sentido de sua devassa por outros meios, desde que [...] apresente-se o requisito da justa causa”.<sup>63</sup>

Por derradeiro, adverte Paulo Hamilton Siqueira Jr. que exigir a prévia autorização judicial para que uma comissão parlamentar de inquérito possa efetivar busca e apreensão domiciliar pode tornar inócua e vazia tal medida. E arremata:

<sup>58</sup> BARROSO, Luis Roberto, op. cit., 1986. p. 807.

<sup>59</sup> BARROSO, Luis Roberto, op. cit., 1986. p. 809.

<sup>60</sup> MIRANDA, Pontes de, op. cit., 1953. p. 267.

<sup>61</sup> BARBOSA, Alaor, op. cit., 1998. p. 112.

<sup>62</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, op. cit., 2001. p. 94.

<sup>63</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, op. cit., 2001. p. 95.

[...] segundo nosso entendimento, nos poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito, compreendem-se os meios instrutórios necessários à apuração dos fatos, mediante realização e preservação das provas, neles incluídas a determinação de busca e apreensão de documentos, inclusive domiciliar.

### 4.3.3 *Sigilo de dados*

Em se tratando de sigilo bancário, fiscal e telefônico, há divergências entre os autores, no que diz respeito à possibilidade de a quebra ser realizada diretamente pela comissão investigadora.

De início, é de se ressaltar que a quebra de sigilo dos dados bancários e fiscais ante as comissões legislativas de inquérito vem disciplinada pela Lei nº. 4595/64, no seu art. 38, § 3º, nestes termos: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional (art. 37 da Constituição Federal e Lei 1579, de 18.03.1952), obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive do Banco Central da República do Brasil”.<sup>64</sup>

Isto posto, com base nessa Lei, excepcionado está o sigilo da movimentação das operações financeiras de pessoas em face das CPIs. Alguns doutrinadores, entretanto, assinalam que a quebra do sigilo bancário só é admissível por meio de ordem judicial. É o caso de Celso Ribeiro Bastos, ao dizer: quer-nos parecer que o dispositivo da Lei nº. 4595/64, que autoriza a quebra de sigilo bancário por parte do Congresso Nacional ou de qualquer de suas comissões de inquérito, não foi recepcionado pela Constituição de 1988 “[...] por ser agressivo ao próprio rol dos direitos individuais”.<sup>65</sup>

No mesmo sentido, expressa-se Ovídio Rocha Barros, ao dizer que a ruptura de sigilo de “[...] dados pessoais somente pode ocorrer mediante exercício do poder jurisdicional. Estamos diante de matéria reservada, exclusivamente, ao Poder Judiciário, a quem cabe dizer, na feliz frase de Canotilho, a primeira e a última palavra”.<sup>66</sup>

Em sentido diverso, aduzem Cássio Juvenal Faria e Luiz Flávio Gomes: “[...] Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que

<sup>64</sup> Conforme Alexandre Lúcio da Costa, “O sigilo bancário, em virtude do princípio da simetria com o centro e paralelismo de formas, pode ser quebrado pela comissão parlamentar de inquérito municipal”. COSTA, Alexandre Lúcio da. Limites às comissões de inquérito municipais e o controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, Rio de Janeiro, ano 3, nº. 23, p. 1754-1768, 2003. p. 1767.

<sup>65</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra, op. cit., 1995. p. 283-284.

<sup>66</sup> BARROS, Ovídio Rocha, op. cit., 2001. p. 114.

observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário”.<sup>67</sup>

Também para Plínio Salgado, está autorizada a requisição, pelas CPIs, de informações às instituições financeiras, especificamente de extratos de contas:

Essas exceções [da Lei 4595/64] não se opõem ao princípio do art. 5º, inciso X, da Constituição da República, sendo recepcionadas pelo texto constitucional, porque, como assinalado, a serem exercitados sempre em nome do interesse público, cuja tutela incumbe ao Estado, ante situações concretas, é óbvio, revestidas desse teor.<sup>68</sup>

Atualmente, lembra Luiz Carlos dos Santos, o disciplinamento do sigilo dos dados bancários e financeiros encontra-se na Lei Complementar n.º 105, que revogou o art. 38, da Lei n.º 4595/64. Esse mesmo autor assinala que o

acesso aos dados bancários, ou fiscais, ou quaisquer outros relativos à privacidade e intimidade das pessoas, não significa a possibilidade de sua divulgação indiscriminada. O sigilo, tendo agora outros detentores, não pode ser ‘quebrado’. De todo equivocada a expressão ‘quebra do sigilo bancário’. Ao revés melhor é falar-se em ‘transferência do sigilo bancário’. O seu rompimento, por membros das Comissões Parlamentares, pode representar a conduta típica de violação de sigilo funcional.<sup>69</sup>

Já no tocante à quebra de sigilo telefônico, a doutrina majoritária é no sentido de aceitar a possibilidade de sua ruptura ser realizada diretamente pela comissão investigadora, desde que os dados se refiram exclusivamente ao registro pretérito das chamadas telefônicas já concretizadas, que engloba a hora, dia, número, tempo de duração, valor etc. Isto porque segundo Uadi Lammêgo Gulos, “[...] a reserva constitucional de jurisdição, aludida no inciso XII do art. 5º, proíbe acesso às comunicações atuais. Coisa diversa ocorre com os dados comunicados em momentos distantes no tempo. Estes ficam sujeitas ao poder investigatório das CPIs”.<sup>70</sup>

Tem semelhante raciocínio José Alfredo de Oliveira Baracho, para quem o art. 5º, XII, da Constituição Federal, “[...] refere-se ao conteúdo da conversa telefônica e não à requisição de lista contendo as ligações feitas por pessoas sob investigação, que pode ser feita legalmente pela CPI”.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> FARIA, Cássio Juvenal; GOMES, Luiz Flávio apud KIMURA, Alexandre Issa. **CPI: teoria e prática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 73.

<sup>68</sup> SALGADO, Plínio, op. cit., 2001. p. 151.

<sup>69</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, op. cit., 2001. p. 105.

<sup>70</sup> BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., 2001. p. 275.

<sup>71</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira, op. cit., 2001. p. 202.

Pode-se vislumbrar uma leitura mais alargada da quebra do sigilo telefônico em Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, que defende a possibilidade de ruptura não só dos dados telefônicos, assim como da escuta das conversas realizadas por terceiros, sem o conhecimento de nenhum deles, quando anota que “[...] podem as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar a interceptação telefônica e de dados relativos a comunicações telefônicas, sem intervenção judicial, desde que os fatos em investigação tenham natureza criminal”<sup>72</sup>.

#### 4.3.4 *Observações finais*

É inegável que os poderes das CPIs foram, quer se queira quer não, ampliados expressamente pela Constituição Federal de 1988, na medida em que esse diploma normativo concedeu às autoridades legislativas poderes de investigação nivelados aos das autoridades judiciais.

Se o Parlamento não deveria ter tais poderes é um questionamento de nível constituinte, eis que os formuladores originários da Constituição de 1988, livre e soberanamente, optaram, por bem ou por mal, pela atribuição, ao Legislativo, de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Deveras se fosse intenção do legislador constituinte diminuir ou restringir os poderes de investigação do Parlamento, leia-se, das CPI's, não lhes teria conferido, expressamente, poderes diligenciais idênticos aos dos magistrados.

Pensa-se ser possível garantir que tal deferência para com as CPIs reflete diretamente a intenção do constituinte de prestigiar o Parlamento brasileiro, restabelecendo-lhe, em grande medida, parte da competência institucional usurpada pelo regime de exceção imposto pelos militares em 1964, de tal sorte a trazer o Parlamento para o centro do ordenamento jurídico brasileiro, tanto do ponto de vista da produção normativa e principalmente sob a óptica da função de fiscalização e controle dos demais Poderes públicos.

Sem quaisquer dúvidas, o apelo à democracia e à soberania popular deve ter pesado na decisão constituinte de aguçar as prerrogativas do Parlamento brasileiro, eis que foi concedido ao Legislativo um mecanismo forte e de grande alcance - com amplos poderes - para a função de vigilância e controle dos outros poderes do Estado: o inquérito parlamentar. E, parecer ser

---

<sup>72</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, op. cit., 2001. p. 173.

inquestionável que “fortalecer o Legislativo só contribui para o fortalecimento da democracia”.<sup>73</sup>

Nada obstante, os entendimentos doutrinários, no que tange aos poderes das CPIs, dividem-se entre:

[...] (i) aqueles que restringem ao máximo os poderes, que estariam limitados ao estabelecido na lei 1579/52; (ii) os que entendem que uma CPI pode determinar o comparecimento de pessoas, bem como a apresentação de documento, mas seu ato não tem auto-executoriedade, sendo necessária determinação judicial em caso de descumprimento; (iii) e aqueles que entendem que os poderes de uma CPI são os mesmos que os juízes tem na fase instrutória do processo civil ou penal.<sup>74</sup>

Ante a Constituição Federal vigente, entende-se que não deve pairar mais dúvida quanto à possibilidade de as comissões de inquérito, por via direta<sup>75</sup>, isto é, independentemente do Judiciário ou Executivo, efetuarem, além de atos instrutórios de condução do procedimento de investigação, medidas acautelatórias no curso de apuração dessa natureza.<sup>76</sup> Desta maneira, sob o novo disciplinamento constitucional das CPIs, tornaram-se sem qualquer fundamento as ressalvas aos seus poderes levantadas por parte da doutrina nacional -, que no geral parte da falsa premissa da teoria da separação rígida e absoluta das funções estatais, na qual há o “[...] velho preconceito judiciarista coetâneo da ‘incientífica’ noção de monopólio da função judicial pelo Poder Judiciário”.<sup>77</sup>

E isso origina a não menos ilógica conclusão de que somente as autoridades judiciais podem, com exclusividade, deliberar sobre determinadas matérias.

Com efeito, aceitar a teoria da reserva de jurisdição como válida para os atos que possam vir a dispor dos direitos e garantias individuais pelas CPIs, ter-se-á também de reconhecer, necessariamente, que as autoridades parlamentares se encontram em plano político-institucional inferior às autoridades judiciais; e esse entendimento parece colocar em

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a constituição**. São Paulo: Malheiros, 1. ed., 3ª tir., 2007. p. 61.

<sup>74</sup> RIANI, Frederico Augusto D’Avila, op. cit., 2001. p. 196.

<sup>75</sup> Vem corroborar esse entendimento a crítica elaborada por Frederico Augusto D’Avila Riani à tese da ausência de “auto-executoriedade” dos atos da CPI, ao lembrar que “a Administração não tem ‘poderes próprios das autoridades judiciais’, conferidos pela Constituição. No entanto, seus atos gozam de “auto-executoriedade”. A mesma que o constitucionalista atribui aos poderes de uma CPI. Não nos parece necessário que a Constituição atribua a uma Comissão Parlamentar poderes de autoridades judiciais para seus atos serem auto-executáveis”. RIANI, Frederico Augusto D’Avila, op. cit., 2001. p. 197.

<sup>76</sup> Com efeito, as CPIs podem, independentemente de autorização judicial, determinar, entre outras medidas, busca e apreensão pessoal e domiciliar, interceptação telefônica, seqüestro, indisponibilidade de bens, proibição de ausentar-se do país e, inclusive, prisões cautelares, como temporária, preventiva e em flagrante.

<sup>77</sup> ALECRIM, Otacílio. As comissões congressuais de investigação no Regime Presidencialista: métodos e objetivos nos Estados Unidos e Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 35-46, jan./fev. 1954. p. 35.

xeque a previsão constitucional explícita de equiparação de poderes investigativos pelas autoridades judiciais e parlamentares.

Por outro lado, finque-se a idéia de que somente a comissão inquiridora é o juiz soberano da “[...] conveniência, oportunidade, necessidade e utilidade das diligências e atividades probatórias que, eventualmente, considere indispensáveis à colimação de seus objetivos investigativos”<sup>78</sup>, de maneira tal que não se faz legítima a interferência de órgãos estranhos ao Parlamento para aferir a validade da conduta adotada por comissão inquisitorial legislativa.

#### **4.4 Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que os poderes investigatórios das CPIs, apesar de amplos, não são os mesmos dos magistrados.<sup>79</sup> Prova disto é que a Corte Judicial brasileira mais alta limita, jurisprudencialmente, os poderes outorgados expressamente pela Constituição vigente às CPIs, restringindo-lhe a atuação, assim como controlando – modificando ou anulando - os atos emanados de tais comissões.

Assim, conforme a jurisprudência dominante no Supremo Tribunal somente estão as CPIs autorizadas a determinar, por ato próprio, a oitiva de testemunhas, com a prerrogativa de conduzi-la coercitivamente em caso de recalcitrância ou recusa; a convocação de investigados e testemunhas para depor, inclusive autoridades públicas federais, estaduais, distritais e municipais; as buscas e apreensões de documentos e objetos (exceto, em residências); a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico dos investigados ou indiciados; a convocação de juízes para depor a respeito de sua atuação como administrador público e a requisição de

---

<sup>78</sup> RAMOS, Saulo apud SILVA, José Luiz Mônaco da. **Comissões parlamentares de inquérito**. São Paulo: Ícone, 1999. p. 55-56.

<sup>79</sup> É de se registrar que o STF absorveu a doutrina da Suprema Corte americana em matéria de investigação parlamentar, principalmente as relacionadas às limitações dos poderes das comissões parlamentares. Assim, segundo Bidegain, para a Suprema Corte dos Estados Unidos “quando os direitos e liberdades de um indivíduo se achem em jogo, as Câmaras não são juízes finais de seus direitos e privilégios e a legalidade de sua ação pode ser questionada ante os tribunais”. OLIVEIRA FILHO, João. Inquéritos parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 1, nº. 2, p. 68-81, jun. 1964. p. 79. Esse entendimento também é compartilhado pelo órgão de cúpula do Judiciário brasileiro. Este, conforme o Prof. Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, sempre teve como fonte inspiradora para as suas decisões a Suprema Corte americana. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Judiciário e Estado no Brasil: Tribunais Superiores e Juizes na formação do Estado brasileiro**. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, ano 3, nº. 6, p. 172-199, jul./dez. 1995. p. 183

informações e documentos perante os órgãos públicos.<sup>80</sup> Entre tais poderes, dar-se-á destaque neste trabalho ao entendimento judicial em relação aos institutos da inquirição de testemunha, busca e apreensão, sigilo de dados e fundamentação das deliberações.

#### 4.4.1 Oitiva de testemunha

No tocante à oitiva de testemunha, tem proclamado o STF que a CPI tem poderes para “[...] intimar, fazer comparecer, se for o caso, e tomar o depoimento de qualquer pessoa sobre o fato determinado a cuja apuração se destina: *the power to for persons*”.<sup>81</sup> Já decidiu o Supremo Tribunal que a comissão legislativa de investigação possui meios compulsórios para a materialização de suas funções constitucionais, legais e regimentais, pois sem estes, seria um órgão capenga, na prática, para levar a efeito suas prerrogativas de fiscalização e controle. A esse respeito, é importante colacionar a manifestação do Min. Paulo Brossard:

Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições [...]. Ao poder de investigar corresponde, necessariamente [...]. Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, não de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho. O poder de fiscalização, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado o arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certa circunstância, ela possa vir a ser necessário. [...] A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. [...] e só por exceção se serve da colaboração de outro poder. Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. [...] 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.<sup>82</sup> (grifou-se).

Retornando-se à inquirição testemunhal, cabe ainda salientar que o Supremo Tribunal tem sustentado que, não obstante a testemunha ter a obrigação de comparecer, falar e não calar a verdade, tem ela o direito de permanecer calada sempre que a sua resposta lhe puder trazer algum dano ou prejuízo para a sua defesa. Nesse sentido, cite-se a ementa do *habeas corpus* nº. 79812-8 –SP, do qual foi relator o min. Celso de Mello, nestes termos:

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **O Supremo Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito**, Brasília: Coordenadoria de divulgação de jurisprudência, 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

<sup>81</sup> BRASIL. STF. Habeas-corpus n. 79.244-8. Tribunal Pleno. Medida liminar. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 388.

<sup>82</sup> BRASIL. STF. Habeas-corpus n. 71.039. Tribunal Pleno. Paciente: Cesar de La Cruz Mendonza Arieta. Co-autora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, jan./mar. 1995. p. 206-207.

Comissão parlamentar de inquérito. Privilégio contra a auto-incriminação. Direito que assiste a qualquer indiciado ou testemunha. Impossibilidade de o Poder Público impor medidas restritivas a quem exerce, regularmente, essa prerrogativa. Pedido de habeas corpus deferido.

O privilégio contra a auto-incriminação – que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito – traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

O exercício de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes.

O direito ao silêncio – enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) – impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado.

Ninguém pode ser tratado como culpado, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática tenha sido atribuída, sem que exista, a esse respeito, decisão judicial condenatória transitada em julgado.

O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, consagra uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado ou ao réu, como se estes já houvesse sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. Precedentes.<sup>83</sup>

#### 4.4.2 Busca e apreensão

No que tange à determinação de buscas e apreensões pelas comissões de inquérito legislativas, o STF proclamou na decisão do *habeas corpus* n.º. 71.039, cuja relatoria coube ao ministro Paulo Brossard, que

A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *'punctum dollens'* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena de investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.<sup>84</sup>

Nada obstante, frise-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a busca domiciliar se encontra reservada exclusivamente aos órgãos jurisdicionais, de

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus n. 79.812-8-SP. Tribunal Pleno. Paciente: José Corissa Neto. Co-autora: Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 08 de novembro de 2000. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano 17, n. 11, nov. 2001. p. 903.

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus n. 71.039. Tribunal Pleno. Paciente: Cesar de La Cruz Mendonza Arieta. Co-autora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, jan./mar. 1995, p. 209. Malgrado esse entendimento, o STF vem se posicionando – MS n. 23.642/DF - no sentido de que “As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato sujeito ao princípio constitucional da reserva de jurisdição, ou seja, ato cuja prática a CF atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XI: ‘a casa do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial)’”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n.º. 23.642/DF. Rel. Min. Néri da Silveira, decisão em 29 de novembro de 2000, **Informativo do STF**, n.º. 212. MORAES, Alexandre de **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 1070.

tal modo que apenas a busca em recinto diverso do domicílio do indiciado ou investigado poderia ser diretamente determinada e realizada pelo órgão parlamentar de investigação.<sup>85</sup>

#### 4.4.3 *Sigilo de dados*

Por último, no respeitante à quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de pessoa submetida a investigação, somente reconhece o STF a possibilidade de sua ruptura se estiver adequadamente fundamentado o ato que a decretou. Assim, apreciando a questão, o STF deliberou no mandado de segurança nº. 23639-6-DF, relatado por Celso de Mello, que:

A quebra do sigilo, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária.<sup>86</sup>

#### 4.4.4 *Fundamentação das deliberações*

O Supremo Tribunal posiciona-se pela obrigatoriedade de fundamentação das deliberações tomadas pelas comissões parlamentares de inquérito, máxime as relacionadas às restrições a direitos e garantias individuais, sob pena de ilegitimidade de tais decisões.<sup>87</sup>

A tal respeito, é interessante transcrever as observações do presidente da “CPI do Narcotráfico” emitidas no Mandado de Segurança n. 23.574-8, no seguinte teor:

<sup>85</sup> Confira informativo nº 210 do Supremo Tribunal Federal: “As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato sujeito ao princípio constitucional da reserva de jurisdição, ou seja, ato cuja prática a CF atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XI: “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;”). Com base nesse entendimento, o Tribunal deferiu mandado de segurança contra ato da CPI do Narcotráfico que ordenara a busca e apreensão de documentos e computadores na residência e no escritório de advocacia do impetrante - para efeito da garantia do art. 5º, XI, da CF, o conceito de casa abrange o local reservado ao exercício de atividade profissional -, para determinar a imediata devolução dos bens apreendidos, declarando ineficaz a eventual prova decorrente dessa apreensão. Ponderou-se, ainda, que o fato de ter havido autorização judicial para a perícia dos equipamentos apreendidos não afasta a ineficácia de tais provas, devido à ilegalidade da prévia apreensão. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Precedente citado: MS 23.452-RJ (DJU de 12.5.2000, v. Transcrições dos Informativos 151 e 163). MS 23.642-DF, rel. Min. Néri da Silveira, 29.11.2000. (MS-23642)” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2007.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 23.639-6-DF. Tribunal Pleno. Impetrante: Antonio Roldi. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Celso de Mello. Brasília, 16 de novembro de 2000. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano 17, n. 10, 2001. p. 809.

<sup>87</sup> Confira-se informativo do Supremo Tribunal Federal nº 239: “Por ausência de fundamentação, o Tribunal deferiu dois mandados de segurança impetrados contra atos da CPI do Futebol e da CPI relativa a Roubo de Cargas, que determinaram a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico dos impetrantes. Considerou-se que a Comissão Parlamentar de Inquérito, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da CF, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (CF, art. 93, IX). MS 23.868-DF e MS 23.964-DF, rel. Min. Celso de Mello, 30.8.2001.(MS-23868)(MS-23964)”.

Quando a CF [...] concede às CPIs os ‘poderes investigatórios de autoridade judicial’ não lhe concedeu, porém, os poderes decisórios das autoridades judiciais. Tal fato, por si só, já seria suficiente para distinguir as exigências formais e de legalidade em um e outro caso: nunca o que se chama decisão de uma CPI será ato da mesma natureza de uma decisão judicial – mesmo que se esteja falando de uma decisão interlocutória, como a que se refere à produção de provas.

A CPI decide apenas na forma como decide o Legislativo em geral, ou seja, há uma proposição, que é votada com o quorum próprio e se apura o resultado. Como órgão do Poder Legislativo, que, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, para todos os efeitos age como se fosse a própria Câmara dos Deputados, a CPI só precisa como fundamento de qualquer dos seus atos do seguinte mecanismo decisório: PROPOSIÇÃO – QUORUM – VOTAÇÃO.

Muito diferente é a natureza jurídica da decisão judicial da decisão legislativa. Enquanto o juiz sempre é obrigado a expor os motivos de seu convencimento, o Legislativo jamais poderá fazê-lo, porque seu julgamento, mesmo se atendo aos limites da lei, sempre é político e, como tal, por definição, imotivado, encontrando sua legitimação no resultado do voto.

Qual, pois, o fundamento de qualquer ato de CPI? Tão somente o que se chama seu **juízo político**.<sup>88</sup>

Na leitura do pesquisador, reflete-se que, ainda que fosse necessária motivação explícita e adequada dos atos exarados pelas CPIs<sup>89</sup>, a validade jurídica de tal fundamentação não poderia ser controlada pelo Judiciário, pois as decisões desses colegiados, não obstante deverem se revestir de juridicidade são juízos eminentemente políticos, que não podem ser substituídos pelos juízos, quiçá também políticos, em sentido amplo, dos magistrados; principalmente porque não resulta convincente o argumento em termos de que o entendimento do Judiciário seria necessariamente melhor e mais compatível com o Texto Constitucional do que os das autoridades legislativas. De fato, parece certo afirmar que o juízo judicial e o juízo político não obedecem, necessariamente, aos mesmos critérios, em especial aos critérios técnico-formais.

Por fim, talvez sirva para elidir a necessidade de fundamentação dos atos políticos a forte observação do juiz da Suprema Corte Americana, Harlan Fisk Stone, direcionada a estudantes de Direito: “[...] se nós não gostamos dum ato do Congresso, não temos muita dificuldade em achar fundamentos para declará-lo inconstitucional”.<sup>90</sup> Com efeito, a motivação explícita parece nem sempre ser garantia de respeito às decisões do Parlamento pelo Judiciário.

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 23.574-8. Medida liminar. Impetrante: Medley S. A. Indústria Farmacêutica. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, 16 de dezembro de 1999. **Diário da Justiça [da] União**, Seção 1, 01 de fevereiro, 2000, p. 96.

<sup>89</sup> Não parece razoável exigir-se o acatamento rigoroso das formas e procedimentos legais, em especial das normas de processo penal, pelas CPIs, haja vista que tal exigência é apenas requisito de existência, validade e eficácia dos atos judiciais.

<sup>90</sup> BALEEIRO, Aliomar, op. cit., 1968. p. 53.

#### 4.4.5 Necessidade de provocação do Judiciário

O Supremo Tribunal reafirma amiúde que as medidas utilizadas para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, por se incluírem na reserva de jurisdição constitucional do Poder Judiciário, apenas podem ser determinadas, exclusivamente, por magistrados, de maneira tal que as CPIs não poderiam, por não gozarem dos mesmos poderes gerais de cautela dos órgãos jurisdicionais, adotar medidas desse jaez.

Destarte, para o STF, as CPIs não poderão decretar, por ato próprio, nenhum tipo de prisão de qualquer pessoa, leia-se, prisão temporária, preventiva ou qualquer outra semelhante, excetuando as hipóteses de prisão em flagrante<sup>91</sup>; a indisponibilidade de bens do investigado; o arresto; o seqüestro; a proibição de ausentar-se do país ou da comarca; a interceptação (escuta) das comunicações telefônicas; a busca e apreensão domiciliar de documentos e objetos;<sup>92</sup> e a convocação de magistrados para prestar depoimentos sobre a sua atuação jurisdicional.

Não se pode olvidar o fato de que o STF constantemente invoca a competência para processar e julgar, originariamente, as ações de mandado de segurança e *habeas corpus* impetradas contra os atos das comissões parlamentares de inquérito do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas, isoladamente, desde a década de 1950. Esse entendimento se encetou a partir do julgamento do Mandado de Segurança n.º. 1959/53 e do *Habeas Corpus* n.º. 32678/53<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> “[...] a Comissão Parlamentar de Inquérito não possuiria competência para determinar a prisão de qualquer pessoa, eis que, no sistema de direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação de liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância (CF, art. 5º, LXI) ou de ordem emanada de autoridade judiciária competente (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese – de evidente excepcionalidade – de ‘prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida’ – (CF, art. 136, par. 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas corpus n.º 71.279-7/RS. Medida Liminar. Rel. Min. Celso de Mello apud SOUTO, Paulo, op. cit., 2000. p. 37. No mesmo sentido: STF: “[...] as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial” (STF, MS 23.455, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 7-12-2000 apud BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., 2001).

<sup>92</sup> STF: “O decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI “[...] mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar – qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n.º. 23.466-1/DF. Tribunal Pleno. Medida liminar. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça da União, Seção I, p. 31, 22 junho, 1999. MORAES, Alexandre de, op. cit., 2002. p. 1066-1067.

<sup>93</sup> No *Habeas Corpus* n. 32.678, o Ministro Mário Guimarães decidiu: “Não tenho dúvidas em reivindicar para esta Corte a competência originária. Reconheço que os textos legais não são expressos. Mas recentemente ainda, no julgamento do mandado de segurança n.º. 1959, aceitou este Tribunal a sua competência para conhecer do

A possibilidade de controle jurisdicional das CPIs, segundo o STF, justifica-se nas hipóteses de abuso e excesso de poder dos atos emanados dessas comissões inquiridoras. A fundamentação para justificar a apreciação dos atos das CPIs pelo Poder Judiciário ficou anotada, em decisão monocrática, no mandado de segurança nº 23.452, relatado pelo ministro Celso de Mello, nos seguintes termos:

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objeto instituir modelo destinado a impedir a formação de **instâncias hegemônicas** de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar no plano político-jurídico a possibilidade de dominação de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. (grifo nosso)

[...]

Com a finalidade de impedir que o exercício abusivo das prerrogativas estatais pudesse conduzir a práticas que transgredissem o regime das liberdades públicas e que sufocassem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se ao Poder Judiciário a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais.

[...]

Dentro desse contexto, impende registrar que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais.

[...]

Atenta esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do STF jamais tolerou que a invocação da natureza política do ato emanado das Casas legislativas pudessem constituir – naquela hipótese de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros – um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários (grifou-se).<sup>94</sup>

Como se observa, o Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido da fixação das dimensões dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, justificando a instituição de limites a tais comissões como necessários para preservar os direitos individuais e evitar a formação de esferas supremas de poder dentro do Estado.

#### *4.4.6 Ilegitimidade constitucional e democrática do controle judicial sobre as comissões parlamentares de inquérito*

---

pedido de quando proviesse a violência de qualquer das Câmaras do Poder Legislativo. Assim argumentou o notável aresto, que foi proclamado pelo Sr. Ministro Luís Gallotti: ‘Se compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer do mandado de segurança contra ato da Mesa de uma Câmara Legislativa, competente também há de ser, por mais forte, já que outro Tribunal superior a ele não existe, por conhecer do pedido quando o ato impugnado é da própria Câmara’ (ac. No mandado de segurança de n. 1959, de 23 de janeiro de 1953).” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus n. 32.678. Tribunal Pleno. Paciente: Samuel Wainer. Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Min. Mário Guimarães. Rio de Janeiro, 05 de agosto de 1953. **Revista de Direito Administrativo**, v. 47, jan./mar. 1957. p. 289.

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 23.452. Medida liminar. Impetrante: Luiz Carlos Barreti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 01 de junho de 1999. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, jul./set. 1999. p. 201-202.

Malgrado as boas intenções do Supremo Tribunal Federal em querer assegurar as liberdades públicas dos cidadãos<sup>95</sup>, particularmente em relação aos atos das CPIs, que eventualmente possam infringir direitos fundamentais, tal conduta não se coaduna com a sistemática constitucional atual, e muito menos com os parâmetros da teoria política da democracia.

Em primeiro lugar, porque a Constituição, como produto do poder constituinte originário, tem força para excepcionar suas próprias normas, donde se conclui não haver afronta alguma à Constituição quando do exercício de funções investigativas pelos membros do Legislativo, com os mesmos e exatos poderes das autoridades judiciais, constituindo tal fato somente ressalva ao princípio que atribui o exercício privativo – mas não exclusivo – da função jurisdicional ao Poder Judiciário.<sup>96</sup>

Por outro lado, a atuação do Parlamento, por intermédio de suas comissões inquiridoras, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e regimentais de investigação, longe de ser uma afronta ao princípio da separação de funções públicas, é corolário direto do sistema de pesos e contrapesos, pelo qual os poderes devem controlar recíproca e harmoniosamente os outros poderes do Estado, de forma tal que haja um equilíbrio de forças imprescindível para evitar abusos por parte de cada um deles.

Ademais, vale ressaltar que, em sociedades organizadas democraticamente, nenhum dos poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – pode escapar dos mecanismos de controle social<sup>97</sup> estabelecidos constitucionalmente.

Assim sendo, é totalmente improcedente o posicionamento do Judiciário em termos de que determinadas matérias não poderiam ser deliberadas por ato próprio – unilateral – das comissões investigadoras, visto que seriam de exclusiva competência judicial.

---

<sup>95</sup> A esse respeito, pergunta-se: quem defenderá as pessoas contra os abusos do Judiciário perpetrados contra os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana? Quem controlará o controlador? Quem deve ser o vigia não vigiado? Enfim, “quem nos salva da bondade dos bons?” MARQUES NETO, Agostinho Ramalho apud COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Dogmática crítica e limite lingüístico da lei. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto (Org.). **Diálogos constitucionais**: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 232. Norberto Bobbio acentua que o problema de “quem vigia o vigilante” ou do “vigilante não vigiado” percorre toda a história do pensamento político. BOBBIO, Norberto, op. cit., 2004. p. 43 e 112-113.

<sup>96</sup> Em se tratando do princípio da reserva legislativa, importa, a propósito, aditar a idéia de que tal reserva não é absoluta, na medida em que ao Judiciário cabe, com exclusividade, a prerrogativa de elaboração das normas disciplinadoras do seu âmbito interno (regimento), sendo essas normas aprovadas unicamente pelos próprios membros dos tribunais. Quer-se com isto observar que os princípios da reserva de jurisdição e legislativa não são absolutos, já que a própria Constituição Federal pode, legitimamente, os excepcionar.

<sup>97</sup> MAUS, Ingeborg, op. cit., 2000. p. 129.

Em verdade, o princípio da reserva de jurisdição – segundo o qual “[...] determinados atos somente podem ser praticados por decisão judicial”<sup>98</sup> -, tão invocado pelo Judiciário para controlar as atividades do Parlamento no Brasil, não se aplica à atuação das CPIs, nas suas prerrogativas constitucionais de investigação, pois a própria Constituição ressalvou tal princípio, ao outorgar, expressamente, às autoridades legislativas idênticos e iguais poderes das judiciais.

Com efeito, pode a comissão legislativa determinar, com poderes idênticos aos de magistrados, além de atos instrucionais de desenvolvimento da investigação parlamentar, todas as medidas assecuratórias do inquérito legislativo, sob pena de contradição nos próprios termos no que tange à clara e indubitosa expressão “poderes próprios das autoridades judiciais”.

Nesse sentido, ao restringir os poderes de investigação das comissões de inquérito legislativas, excluindo deles os relacionados aos atos acautelatórios, o Supremo Tribunal, acompanhado por juízes e tribunais do Brasil, coloca em xeque o sucesso da investigação, pois, em determinadas hipóteses, tais atos – como, por exemplo, a indisponibilidade de bens e a busca domiciliar – são absolutamente imprescindíveis para efetividade e eficácia da investigação parlamentar.<sup>99</sup>

De fato, exigir das CPIs que provoquem o Judiciário para que este autorize ou não a adoção de medidas urgentes por parte dessas comissões pode significar, além de obstáculos ao exercício pleno dos poderes constitucionais de investigação legislativa, o próprio fracasso da investigação, seja pela impossibilidade de perquirição profunda da matéria e das pessoas investigadas, em caso de não-autorização dessas medidas, seja pela extemporaneidade da autorização judicial para a prática de tais providências.

De outro turno, assente-se que as comissões de investigação parlamentar, por terem origem, natureza e finalidade nitidamente políticas, sendo seus pronunciamentos, igualmente, de natureza política<sup>100</sup> e seus procedimentos (formas e ritos) matérias *interna corporis* do Legislativo, estão todos eles imunes à ingerência do Judiciário.

---

<sup>98</sup> KLEIN, Odacir. **Comissões parlamentares de inquérito: a sociedade e o cidadão**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1999. p. 39.

<sup>99</sup> BRASÍLIA. **Síntese do Relatório Final da CPI sobre o Poder Judiciário**. Relator Senador Paulo Souto, Brasília: Senado Federal, 2000. p. 49.

<sup>100</sup> MARINHO, Josephat. Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, jan./fev. 1954. p. 98-102. Esse também o entendimento de Waldemar

No caso particular dos atos provenientes das CPIs, a questão ainda é mais interessante, porque as comissões de inquérito são uma *longa manus* da própria câmara legislativa que representam, sendo em miniatura o próprio Parlamento.

Com efeito, como o Parlamento é o soberano das questões que lhe são pertinentes, decidindo exclusivamente a respeito da conveniência e oportunidade de suas matérias, parece que as CPIs possuem também tal prerrogativa, em virtude de ser um instrumento de natureza fundamentalmente política do próprio Parlamento, e a ele se equiparando em todos os seus aspectos orgânicos.

Por isto se diz que “[...] são comissões representativas do Parlamento, ou melhor o próprio Parlamento agindo [...]”.<sup>101</sup> Com efeito, pode-se expressar a idéia de as comissões legislativas, “[...] no exercício de sua competência [...] representa a própria Câmara e o Congresso, em privilégios e imunidades. É a própria representação nacional em ação. Qualquer atentado aos poderes da Comissão de Inquérito significa ofensa à independência e dignidade do Poder Legislativo”.<sup>102</sup>

Em última análise, por ser a CPI um órgão primacialmente político, no exercício de suas prerrogativas constitucionais de controle político, as suas deliberações, por via direta, incluem-se nos atos de natureza política, insusceptíveis de crítica judiciária.

Noutras palavras, não compete ao Poder Judiciário apreciar se os atos de investigação emanados das CPIs se mantiveram ou não dentro dos limites estabelecidos pela moldura normativa (constitucional, legal e regimental)<sup>103</sup>, cabendo tão-somente à própria comissão inquiridora, ou quiçá ao plenário da casa legislativa – por intermédio de recurso –, exercer, com absoluta exclusividade, tal juízo.

---

Martins, quando diz que a resolução que pode advir do relatório final de CPI “é sempre de caráter político”. FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. Fac-similar. Brasília: Senador Federal, Conselho Editorial, 2003. p. 296. (Coleção História constitucional brasileira).

<sup>101</sup> CAMARGO, Laudo de. Comissões de Inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 341-376, jan./fev. 1954. p. 07.

<sup>102</sup> DUARTE, Samuel. Inquéritos parlamentares. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 74-77, jan./fev. 1954. p. 77.

<sup>103</sup> Exemplo: acatando as regras procedimentais do jogo político-democrático – como, por exemplo, requisitos de criação e instalação de uma CPI –, e respeitando os direitos e garantias fundamentais, como a ampla defesa e contraditório e o devido e regular processo legal.

Não é essa tese, porém, que prevalece no Brasil, e de modo especial no Supremo Tribunal Federal, que sustenta a possibilidade de revisão judicial na hipótese de supostos atos inconstitucionais perpetrados por CPI.<sup>104</sup>

Não bastasse o caráter altamente político das comissões de investigação parlamentar como fator a impossibilitar o controle de seus atos pelo Judiciário, tem-se que as condutas e procedimentos de uma CPI se enquadram igualmente nos denominados atos *interna corporis* do Poder Legislativo, que são, igualmente, insusceptíveis de crítica judiciária.<sup>105</sup>

Nesse ponto, há que se dar destaque às palavras de Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, ao elaborar o seguinte entendimento sobre a impossibilidade de o Poder Judiciário controlar a conduta das comissões parlamentares de inquérito:

O constituinte excluiu da apreciação do Poder Judiciário determinadas situações pelo fato de que, espontânea ou propositadamente, desejou permanecer fiel ao apelo da teoria de democracia, onde, como tenho afirmado, deve prevalecer, num texto

---

<sup>104</sup> Lembra Wilson Accioli que “a matéria em causa não teve, desde logo, pacífico entendimento. Assim é que, de acordo com o que afirma Schwartz, é estabelecido no Direito inglês que qualquer ato da Câmara dos Comuns não é examinável por qualquer tribunal”. Acrescentando: “Ao contrário, no entanto, dessa assertiva os americanos não aceitaram semelhante procedimento, e recusaram-se a considerar os atos praticados pelo Legislativo ou por qualquer comissão do mesmo como sendo irrevisáveis”. ACCIOLI, Wilson, op. cit., 1980. p. 73.

<sup>105</sup> Entende-se que se inserem nos atos denominados de *interna corporis* ao menos os relacionados aos requisitos de uma CPI, tais como quorum de criação, objeto de investigação, indicação dos membros para compô-la, prazo de investigação, número máximo de comissões etc; de tal maneira que os questionamentos a respeito deles devem ser dirimidos interna e exclusivamente pelo próprio Parlamento, e não, como se tem visto hoje, pelo Judiciário. No caso específico da decisão sobre a criação ou não de uma comissão legislativa investigadora, urge destacar a lição de José Luiz Mônaco da Silva: “Somente o Poder Legislativo, e mais ninguém está autorizado a decidir sobre a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Ele é o senhor absoluto da decisão de abrir um inquérito parlamentar para investigar determinado ou determinados fatos. Nem o Poder Executivo nem o Judiciário podem determinar a abertura de uma CPI. Esse tipo de intromissão, além de invadir área da alçada exclusiva do Poder Legislativo, fere abertamente a independência prevista no art. 2º da Constituição Federal”. SILVA, José Luiz Mônaco da, op. cit., 1999. p. 28. Enfim, é indubitável que somente as casas legislativas é que podem aferir legitimamente se determinado requerimento para criação de uma CPI atende a todos os elementos normativos exigidos pela Constituição e regimento da respectiva casa parlamentar. Igualmente, no plano federal, cabe somente aos líderes partidários indicar ou não os membros que integrarão uma comissão parlamentar de inquérito. Caso não haja a indicação, tal decisão é terminativa, não podendo o Supremo Tribunal Federal determinar, como recentemente fez, que o presidente do Senado Federal indicasse os integrantes da denominada CPI dos Bingos, com intromissão indevida no âmbito interno do Parlamento, assim como com violação ao princípio da separação de poderes. É certo que a minoria opositora tem direito político-constitucional à criação de CPI, mas quem deve decidir sobre a instalação ou não da comissão inquiridora é, exclusivamente, o Parlamento, e não o Judiciário. De fato, os problemas políticos devem ser controlados e decididos somente por órgãos eminentemente políticos, pois “Naturalmente, como (...) é um problema político, sua solução tem que ser política” (SILVA, José Afonso da. Ob. cit., 2007. p. 61.). *Vide*: Mandado de Segurança nº. 24.849-1/DF, Rel. Min. Celso de Melo, julgado em 22.06.2006 e publicado no Diário da Justiça de 29.09.2006, que determinou a instalação compulsória da CPI dos Bingos.

constitucional, interpretações mais favoráveis ao Poder Legislativo por força da tradição democrática que neste Poder existe.<sup>106</sup>

Note-se, em segundo plano, que o STF, apesar de ser um dos órgãos responsáveis pela interpretação da Constituição, não se encontra autorizado a formular entendimentos não compatíveis, explícita ou implicitamente, com seu próprio texto, sob pena de elevação do Poder Judiciário acima da própria Constituição, tornando-o uma instância de soberania absoluta e ilimitada, em total prejuízo para a distribuição de competência no Estado brasileiro, assegurado pelo princípio constitucional da “separação” dos poderes públicos.

Destarte, O STF “[...] não deve decidir a partir de sua própria vontade, mas sim a partir de uma vontade que lhe é pré-ordenada pela Constituição, sua autoridade deriva exclusivamente de sua fidelidade à Constituição”.<sup>107</sup> Nessa perspectiva, cabe ao Supremo Tribunal pautar sua conduta decisória,

[...] com base em decisões anteriores que lhe foram pré-ordenadas pelos poderes representativos, portanto, seguir a normatividade (que é composta por regras e princípios) e não outros critérios extraconstitucionais ou legais [...], pois não tem legitimidade democrática para fazer este tipo de escolha [...].<sup>108</sup>

É que pertence ao poder Legislativo – originário e derivado - o papel de elaboração dos pressupostos políticos da sociedade, assim como de órgão responsável pelo controle social de qualquer instituição nos sistemas políticos democráticos. Sob essa perspectiva, o Judiciário “[...] não pode mudar a constituição; um tribunal não pode ‘inventar’ o direito: este não é seu legítimo papel como poder jurisdicional, numa democracia. [...] Um tribunal não pode paradoxalmente subverter a constituição sob o argumento de a estar garantindo ou guardando”.<sup>109</sup>

Assim, é certo dizer que o STF não deve exorbitar – porém, o faz continuamente - dos limites de competência que lhe foram conferidos pela Constituição, transformando-se em “juiz de sua própria competência”, isto é, em autoridade competente para “[...] declarar, em

<sup>106</sup> LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Judicialização da política e comissões parlamentares de inquérito – um problema da teoria constitucional da democracia**. Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003. p. 235.

<sup>107</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 228-229.

<sup>108</sup> Ibid., p. 229.

<sup>109</sup> STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. Mutações na corte: a nova perspectiva do STF sobre controle difuso. **Revista Consultor Jurídico**, 3 ago. 2007. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/58199,3>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

causa própria, se é ou não competente para o julgamento”<sup>110</sup>, senão com afronta direta ao princípio geral republicano de que “ninguém pode ser juiz de si mesmo”.

Portanto, é necessário, mais uma vez, citar o pensamento, ao qual hoje este autor se filia, de que as condutas das comissões inquiridoras legislativas não podem ser apreciadas (conhecidas) pelo Poder Judiciário, elaborado por Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, quando diz acertadamente que:

Inadequado e dotado de conexão fortemente antidemocrática é a limitação que o Supremo Tribunal Federal (seguido, nesse entendimento, por Tribunais de Justiça e Juízes de primeiro grau) tem imposto ao Poder Legislativo na sua tarefa investigativa, em nome de sua possibilidade por ele própria assim definida de conhecer e julgar as questões políticas.<sup>111</sup>

Por fim, também não procede a crítica do Poder Judiciário no sentido de que o Poder Legislativo estaria mais propício a vilipendiar os direitos públicos dos cidadãos quando exerce atividade decisória<sup>112</sup>, porquanto, como já analisado em outro capítulo, os riscos decisórios são inerentes ao regime democrático.

De tal sorte, no que diz respeito aos inquéritos parlamentares, a possibilidade de violação de direitos individuais por parte das CPIs parece o preço a ser, eventualmente, pago pela sociedade para não comprometer as prerrogativas de fiscalização e controle do Parlamento sobre os atos do governo e da administração nas três esferas de poder.

Na verdade, parafraseando Mônia Clarissa Hennig Leal<sup>113</sup>, na opção constituinte de atribuição de poderes judiciais às comissões parlamentares legislativa, encontram-se não somente as vantagens – potencialidade de uma investigação ampla, profunda e célere -, mas os riscos a ela inerentes. De fato, os bônus e o ônus são elementos intrínsecos às instituições democráticas.

Talvez por isso reconhecia Vanossi que “[...] os eventuais abusos em que podem incorrer as Comissões Investigadoras, em vista de suas atuações indagadoras ou de buscas,

<sup>110</sup> TAVARES, André Ramos, op. cit., 1998. p. 118.

<sup>111</sup> LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **Judicialização da política e comissões parlamentares de inquérito – um problema da teoria constitucional da democracia**. Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003. p. 222.

<sup>112</sup> Veja, a propósito, a manifestação do ministro Moreira Alves do STF: “Como se vê, em matéria de decisão política, tudo é possível, pois esta não tem compromisso com a fundamentação jurídica”. BRASIL. STF. Mandado de segurança nº. 21.689. Tribunal Pleno. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, 16 de dezembro de 1993. **Impeachment**: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. p. 383.

<sup>113</sup> LEAL, Mônia Clarissa Hennig, op. cit., 2007. p. 109.

não devem levar à negação de suas faculdades ou diminuir os poderes necessários para o cumprimento de suas tarefas”<sup>114</sup>, porquanto, segundo Zechariah Chafee, “[...] o único remédio real para os abusos das comissões parlamentares está no próprio Congresso e não nos tribunais”.<sup>115</sup>

De modo similar, é importante colacionar o posicionamento, atualíssimo, dos juízes americanos Jackson e Clark, por intermédio de votos (vencidos), respectivamente, nestes termos:

Penso que seria um ato injustificável de usurpação judicial [...] privar o Congresso de seu poder investigador ou admitir que os tribunais têm a função de supervisionar as comissões parlamentares. Eu... deixaria a responsabilidade pelo comportamento de suas comissões diretamente sobre os ombros do Congresso.<sup>116</sup>  
[...] é verdade, como muitos argumentam, que a força da opinião pública e a manifestação do eleitorado nas urnas devem constituir o seu principal meio de controle.<sup>117</sup>

São oportunas, ainda, sobre a impossibilidade de controle ou restrição dos poderes de investigação do Parlamento, as palavras do constitucionalista americano Bernard Schwartz, para quem:

Os representantes eleitos do povo, mais diretamente responsáveis perante os cidadãos do que qualquer outro órgão do Governo, não devem sofrer restrições, por parte dos tribunais, nos seus esforços para trazerem à luz o que quer que julgarem dever ser submetido ao exame público. ‘É necessário’, como frisou Lord Jowitt, ‘que uma comissão do Congresso possua grandes poderes, pois do contrário jamais poderia executar sua tarefa de maneira completa e satisfatória.’<sup>118</sup>

Última observação: o controle jurisdicional de constitucionalidade do comportamento das CPIs, além de exorbitante dos limites constitucionais, não se compatibiliza com o princípio da teoria da democracia de matriz radical, fundada na soberania popular, na qual a vontade do povo, direta ou indiretamente, é superior à vontade dos outros poderes.

<sup>114</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira, op. cit., 2001. p. 13. Nada obstante, o mestre Paulo Brossard, mesmo reconhecendo que, regra geral, o Judiciário não poderá conhecer das matérias políticas do Legislativo - por se tratar de área não sindicável por parte de outro Poder - admite a possibilidade de exceção a esse princípio quando houver flagrante violação de cláusula constitucional. Cite-se, como exemplo, a hipótese de *impeachment* do Presidente da República pelo Senado Federal sem o mínimo de votos necessários para materialização da perda do cargo, ou seja, sem os dois terços de votos a favor da cassação do mandato político, previstos expressamente na Constituição vigente. BROSSARD, Paulo, op. cit., 1992. p. 183-184.

<sup>115</sup> COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito: direito positivo brasileiro e limitações constitucionais. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 3, v. 9, p. 110-121, jul./set. 1969. p. 119.

<sup>116</sup> SCHWARTZ Bernard, op. cit., 1996. p. 106.

<sup>117</sup> SCHWARTZ Bernard, op. cit., 1996. p. 107.

<sup>118</sup> SCHWARTZ Bernard, op. cit., 1996. p. 105.

Nesse sentido, quando o Judiciário atua sobre as CPIs, restringindo-lhes os poderes e invalidando-lhes os atos, tal comportamento implica vilipêndio da soberania popular, uma vez que a vontade ou decisão política do povo passa a ser controlada ou anulada por um órgão sem qualquer legitimidade e responsabilidade popular.<sup>119</sup> E tal estado de coisas provoca, na observação dos críticos da *judicial review*, uma perda democrática<sup>120</sup>, pela diminuição ou restrição do espaço político de participação do povo ou pelos resultados das decisões dos juízes, que podem, como a história jurisprudencial de qualquer país parece provar, atentar abertamente contra os direitos e garantias da pessoa humana positivados nos textos constitucionais.

---

<sup>119</sup> Observa-se um paradoxo no controle judicial sobre as CPIs: é que, apesar do Judiciário afirmar que atua sobre elas para assegurar os direitos individuais e das minorias, é claro que, ao limitar-lhe os poderes e anular-lhes os atos, está o Judiciário diretamente violando os direitos dos componentes dessas comissões e das minorias parlamentares – direito de oposição - de fiscalizar e investigar os outros órgãos estatais, com os mesmos poderes constitucionais das autoridades judiciais.

<sup>120</sup> STAMATO, Bianca, op. cit., 2005. p. 156-157 e 162.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 1 O presente ensaio teve como objetivo investigar se a jurisdição constitucional sobre as comissões parlamentares de inquérito no Brasil compatibiliza-se com a teoria da democracia e com a Constituição Federal de 1988.
- 2 Para responder a tais questionamentos, no primeiro capítulo, discorreu-se sobre as questões políticas no constitucionalismo brasileiro. Nele, observou-se que a definição do que é questão política ainda permanece como uma indagação em aberto, principalmente pela dificuldade de estabelecimento de critérios abstratos para tanto. Nada obstante, a doutrina constitucional pátria, pautada na sistematização de Rui Barbosa, conceitua matéria política como aquela mera, pura, simples e exclusivamente política, pertencente aos poderes discricionários dos órgãos estatais, estando elas, por isso, excluídas da apreciação judicial, salvo se violarem direitos e garantias constitucionais.
- 3 Nessa parte do trabalho, ainda, constatou-se que a doutrina das questões políticas dissertada por Rui Barbosa constitui a base de fundamentação teórica do Supremo Tribunal Federal, pois o Órgão máximo da Justiça brasileira entende que as matérias políticas podem ser controladas por juízes e tribunais quando os outros Poderes da República infringem direitos e garantias individuais.
- 4 No último tópico do ponto predito, sustentou-se a tese da “insindicabilidade” das matérias e atos políticos, ainda que eventualmente houvesse vilipêndio a direitos e garantias do indivíduo. Tentou-se demonstrar que o controle judicial dessas questões implica ultrapassagem dos limites de atuação delineados para o Judiciário pela divisão das funções estatais no Estado Democrático de Direito. Aduziu-se, ainda, que, malgrado a moldura de competência não seja acatada pelo Judiciário, isso não quer significar que não haja limites constitucionais e democráticos a sua atividade jurisdicional. Ademais, procurou-se consignar que a atividade decisória, seja obra de qualquer dos poderes públicos, implica sempre riscos potenciais aos direitos individuais, de tal forma que todos os órgãos estatais têm, dentro da sua esfera de competência constitucional, o direito de

errar, sem que outro Poder lhe possa censurar a decisão tomada. Disse-se que aí reside o risco democrático, pois, deixa-se o Poder livre de qualquer controle institucional que lhe seja externo.

- 5 No capítulo segundo, dissertou-se sobre as questões *interna corporis* do Legislativo com o escopo de demonstrar que tais matérias, da mesma forma que as questões políticas, são insusceptíveis de controle judicial. Nessa parte, conceituou-se *interna corporis* como aquelas matérias que disciplinam intrinsecamente a “economia” interna do Parlamento, sendo que o conteúdo e as formalidades de tais atos não podem ser objeto da supervisão do Judiciário. É que, igualmente, em obséquio ao postulado da repartição das funções estatais, a nenhum poder é dada a prerrogativa de interferir no âmbito interno do outro Poder, sob pena de pôr na berlinda a função orgânica de cada órgão nos Estados Democráticos de Direito.
- 6 No capítulo terceiro, tratou-se sobre a jurisdição constitucional da política. Procurou-se demonstrar, no primeiro tópico, que o fundamento ideológico da jurisdição constitucional é a filosofia política do liberalismo. De fato, constatou-se que a tradição liberal, ao defender a separação dos poderes e direitos individuais, necessitava de um órgão do Estado para fazer frente aos riscos, porventura advindos de um Parlamento fortemente influenciado pela vontade popular, para os bens jurídicos por excelência dessa corrente de pensamento: a propriedade privada e a liberdade individual. Assim, pode-se sustentar a idéia de que o controle da política pelo Judiciário apresenta uma racionalidade evidente, qual seja, domesticar judicialmente a vontade soberana do povo possivelmente plasmada no Legislativo, restringindo e controlando o espaço da política, a fim de levar segurança e certeza jurídica para as relações dominantes, de tal sorte a não submeter a perigo os direitos de liberdade e propriedades individuais em face das denominadas maiorias parlamentares eventuais e momentâneas.
- 7 Já no capítulo quarto, tratou-se de examinar as comissões parlamentares de inquérito. Nele, salientou-se, inicialmente, a função de fiscalização e controle do Legislativo por intermédio do inquérito parlamentar. Empós, discorreu-se sobre a história das CPIs no Brasil, verificando que apenas na Constituição de 1934 é que o instituto da CPI ganhou natureza de norma constitucional, sendo que somente com a Constituição de 1988 tal comissão passou a gozar de poderes de investigação idênticos aos das autoridades judiciais. Naquela parte, discorreu-se também sobre os poderes e limites das CPIs na

doutrina brasileira, constatando-se que há basicamente dois entendimentos a esse respeito. Um em termos de que os poderes das CPIs não são os mesmos das autoridades judiciais, haja vista essas comissões, pelo princípio da reserva de jurisdição, não poderem decretar atos de acautelamento da investigação. Outro sustenta que os poderes das autoridades legislativas são idênticos aos das autoridades judiciais, de tal forma que aquelas poderiam praticar, *grosso modo*, os mesmos atos afeitos aos juízes e tribunais, sem que haja necessidade de provocação do Judiciário.

- 8 De outra mão, ainda no segmento em foco, foram trabalhados os poderes e limites das CPIs na óptica do Supremo Tribunal Federal. Para a Corte Máxima do Judiciário brasileiro, a despeito da ampliação expressa dos poderes das CPIs pela Constituição vigente, nem todos os poderes das autoridades judiciais podem ser exercidos pelos membros do Legislativo. Na leitura do STF, há determinadas matérias da competência exclusiva dos membros do Judiciário, pertencentes ao campo reservado da jurisdição, como seria o caso das medidas de acautelamento judicial, como a indisponibilidade dos bens do investigado, seqüestro, proibição de ausentar-se do País, prisões provisórias. Com efeito, apenas com a solicitação e autorização judicial poderiam as CPIs materializar tais atos. A despeito disso, entendeu-se que as comissões congressuais de inquérito brasileiras têm competência, por via direta, para deliberar sobre medidas cautelares no curso da investigação, de tal maneira que se tornou, à luz do regramento constitucional vigente, sem qualquer acústica a voz dos críticos aos poderes amplos e gerais concedidos às CPIs pelos agentes constituintes de 1988.
- 9 Para finalizar o quarto capítulo, observou-se que o controle judicial das atividades das comissões parlamentares de inquérito representa evento que exorbita da esfera de normatividade constitucional e dos parâmetros da teoria política democrática. No primeiro caso, em razão do princípio da divisão dos poderes de matriz constitucional no Brasil, pelo qual as decisões políticas devem ser tomadas pelos poderes políticos propriamente ditos – Legislativo e Executivo. E, por serem a CPI e suas decisões eventos fortemente políticos, ambas são insusceptíveis de controle judicial. Por outro lado, verificou-se que a indenidade das questões e atos das comissões parlamentares de inquérito ao controle do Judiciário decorre da natureza política e *interna corporis* das matérias e medidas por elas deliberadas.

- 10 No tocante à ilegitimidade da revisão judicial dos atos das CPIs, ficou assentado que esse controle jurisdicional é evidentemente antidemocrático, uma vez que constitui fenômeno no qual um Poder do Estado não eleito diretamente e sem controle periódico de responsabilidade política – o Judiciário - passa a controlar, restringir, anular a vontade do órgão por excelência da representação popular: o Parlamento. De fato, reveste-se de menos legitimidade democrática uma decisão política tomada pelo Judiciário do que oriunda do Parlamento, eis que aquele não se encontra autorizado, constitucional e politicamente, para decidir matérias políticas. Estas pertencem ao exclusivo domínio dos Poderes políticos propriamente disto - Legislativo e Executivo.
- 11 Por derradeiro, observou-se que, em Estados organizados como democráticos, deve-se conceder superioridade ao Legislativo, representante mais legítimo da soberania popular, conforme há muito salienta a tradição democrática, principalmente autores clássicos do Iluminismo, como é o caso de Rousseau e Kant.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLI, Wilson. **Comissões parlamentares de inquérito**: instrumento de ação política. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro, 2ª ed., 2007.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga Albuquerque. **O controle constitucional exercido pelo Poder Legislativo**: uma análise da sua contribuição para a estabilidade do exercício do poder, no Estado democrático de direito. Fortaleza: UNIFOR, 2005. Dissertação de Mestrado.

ALECRIM, Otacilio. As comissões congressuais de investigação no Regime Presidencialista: métodos e objetivos nos Estados Unidos e Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 35-46, jan./fev. 1954.

ALEXY, Robert: **Constitucionalismo discursivo**. Tradução Luís Afonso Hech. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In. VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMU, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

APPIO, Eduardo. A judicialização da política em Dworkin. **Seqüência – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC**, Santa Catarina, v. 24, nº. 47, p. 81-98, dez. 2003.

ARENDT, Hannah. **O que é política?**. Tradução de Reinaldo Guarany. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARISTÓTELES. **A Política**. Clássicos. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 3ª ed., 2006.

ATALIBA, Geraldo. Comissões parlamentares de inquérito e Poder Legislativo Municipal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 7, n. 35-36, p. 283-305, jul./dez. 1975.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle legislativo de constitucionalidade**. Porto Alegre: Antonio Fabris editor, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Alguns andaimes da Constituição**. Rio de Janeiro: Livraria Principal, 1950.

\_\_\_\_\_. **O Supremo Tribunal Federal: Ésse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BARBOSA, Alaor. CPI e Constituição: um caso concreto. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 100, p. 58-112, out./dez. 1988.

BARBOSA, Rui. **Trabalhos jurídicos: obras seletas**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1962. v. 11.

\_\_\_\_\_. **O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional** - Obras completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa. v. XXXVII, 1910. t. V. 1983.

BARACHO, João Alfredo de Oliveira. **Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROS, Ovídio Rocha. **CPI ao pé da letra**. Campinas-SP: Millennium, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. Comissões parlamentares de inquérito: limite de sua competência, sentido da expressão constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” e inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano 12, n. 12, p. 799-813, dez. 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988-1989. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4. t. 1.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988-1989. v. 2. 1995.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a crise da teoria da Constituição, in: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto (Coord.). **Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. 2ª Parte - Mesa Redonda (Síntese) In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. Carl Schmitt, o Estado total e o guardião da Constituição. **Revista Opinião Jurídica**, Faculdade Christus, Fortaleza, ano II, nº. 04, p. 96-105, 2004.2.

\_\_\_\_\_. Constituição e política – uma relação difícil. **Revista Lua Nova**, nº 61, p. 5-24, 2004.

BINENBOJM, Gustavo: **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRANDÃO, Rodrigo. As culturas liberal e democrática de proteção dos direitos individuais no constitucionalismo clássico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44, n. 175, p. 233-267, jun./set. 2007.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1105-DF. Tribunal Pleno. Medida liminar. Rel. Min. Paulo Brossard. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Brasília, j. 03 de agosto de 1994, DJ 27 de abril de 2001. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 20 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus* n. 32.678. Tribunal Pleno. Paciente: Samuel Wainer. Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Min. Mário Guimarães. Rio de Janeiro, 05 de agosto de 1953. **Revista de Direito Administrativo**, v. 47, p. 286-304, jan./mar. 1957.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus* n. 71.039. Tribunal Pleno. Paciente: Cesar de La Cruz Mendonza Arrieta. Co-autora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, p. 209-226. jan./mar. 1995.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus* n. 79.244-8. Tribunal Pleno. Medida liminar. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus* n. 79.812-8-SP. Tribunal Pleno. Paciente: José Corissa Neto. Coatora: Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 08 de novembro de 2000. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, a. 17, n. 11, p. 909-909, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº. 20.941. Tribunal pleno. Impetrante: José Ignácio Ferreira e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 09 de fevereiro de 1990. **Impeachment**: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, p. 07-71, 1996.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança n. 21.564. Tribunal pleno. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Rel. Min. Carlos

Velloso. Brasília, 23 de setembro de 1992. **Impeachment**: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, p. 104-198, 1996.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº. 21.689. Tribunal Pleno. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, 16 de dezembro de 1993. **Impeachment**: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, p. 297-416, 1996.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 23.452. Medida liminar. Impetrante: Luiz Carlos Barreti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 01 de junho de 1999. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 201-206, jul./set. 1999,

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 23.642/DF. Relator: Min. Neri da Silveira, Brasília, 29 de novembro de 2000. MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº. 23.466-1/DF. Tribunal Pleno. Medida liminar. Rel: Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça da União, Seção I, p. 31, 22 junho, 1999. MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 23.574-8. Medida liminar. Impetrante: Medley S. A. Indústria Farmacêutica. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, 16 de dezembro de 1999. **Diário da Justiça [da] União**, Seção 1, 01 de fevereiro 2000.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 23.639-6-DF. Tribunal Pleno. Impetrante: Antonio Roldi. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Celso de Mello. Brasília, 16 de novembro de 2000. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano 17, n. 10, p. 809-817, 2001.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 24.849-1/DF. Pleno. Impetrante: José Agripino Maia. Impetrado: Mesa do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 de junho de 2005, DJ. 29 de setembro de 2006. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança nº. 24.849-1/DF. Rel. Min. Celso de Melo, julgado em 22.06.2006. **Diário da Justiça**, 29 de setembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 210**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **O Supremo Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito**, Brasília: Coordenadoria de divulgação de jurisprudência, 2006. Disponível em:< <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

BRASÍLIA. **Síntese do Relatório Final da CPI sobre o Poder Judiciário**. Relator Senador Paulo Souto. Brasília: Senado Federal, 2000.

BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito por Assembléia Legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 18, n. 69, p. 15-45, jan./mar. 1981.

\_\_\_\_\_. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissões parlamentares de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BUZAID, Alfredo. Da ação direta de inconstitucionalidade no Direito brasileiro. **Revista Forense**, v. 179, ano 55, fascs. 663 e 664, p. 14-37, set./out. 1958.

CAETANO, Marcello. **Direito Constitucional**. Atualizada por Flávio Bauer Novelli. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CALCAGNOTTO, Gilberto. Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CAMARGO, Laudo de. Comissões de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 7-8, jan./fev. 1954.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro/São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1956.

\_\_\_\_\_. Comissões parlamentares de inquérito: poderes do Congresso, garantias individuais e exibição de papéis privados. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 67, p. 341-376, jan./mar. 1962.

CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **Separação dos Poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Fabris editor, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **A democratização do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1998.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. O papel político do Poder Judiciário. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 11, nº 42, p. 167-180, jan./mar. 2003.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, nº. 34, p. 147-156, jun.1997.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais do direito Constitucional nos Estados unidos da América**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas/SP: Russell, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COSTA, Aguinaldo Pereira. **Comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948.

COSTA, Alexandre Lúcio da. Limites às comissões parlamentares de inquérito municipais e o controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 23, p. 1754-1768, 2003.

COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito: direito positivo brasileiro e limitações constitucionais. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 3, v. 9, p. 110-121, jul./set. 1969.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Dogmática crítica e limite lingüístico da lei. In: \_\_\_\_\_; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). **Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988: arts. 38-91**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. v. 5.

DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima. Federalismo brasileiro e o Supremo Tribunal Federal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, Fortaleza, ano 6, v. 7, p. 173-196, 1999.

DUARTE, Samuel. Inquéritos parlamentares. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 74-77, jan./fev. 1954.

FERREIRA, Edna Mendes. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 95-97, jan./fev. 1954.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional brasileiro**. Ed. Fac-similar, Brasília: Senado Federal, 2003. (Coleção História constitucional brasileira).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Renovar, v. 198, p. 15-16, out./dez. 1994.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FRANCISCO, José Carlos. Inafastabilidade da apreciação jurisdicional. In: **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coord. Geral Dimitri Dimoulis. São Paulo: Saraiva, 2007.

FREEDMAN, Samuel. Democracia e controle jurídico da constitucionalidade. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, nº. 32, p. 181-199, 1994.

GARCIA, Emerson. **Jurisdição constitucional e legitimidade democrática**. Leituras complementares de Constitucional – controle de constitucionalidade. Salvador (BA): Podivm, 2007.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GUIMARÃES, Mário. **O juiz e a função jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HOMERO. **Odisséia**. Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Nova Cultura, 2002.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ITAGIBA, Ivair Nogueira. Aperfeiçoamento do Estado Democrático: democracia de nova estilização, Constituição de estrutura moderna, entrelaçamento de funções, comissões parlamentares de inquérito, direito municipal e crimes de responsabilidade. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 47-73, jan./fev. 1954.

JACQUES, Paulino. Comissão parlamentar de inquérito e Governo de Gabinetes. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 83-85, jan./fev. 1954.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Tradução de Artur Morão. Textos filosóficos. Lisboa: Edições 70, 1988. v. 18.

\_\_\_\_\_. **A metafísica dos costumes**. Tradução, textos adicionais e notas de Edson Bini. Série Clássicos Edipro. Bauru (SP): Edipro, 2003.

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

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Introdução e revisão técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Ed. Fac – similar. Brasília: Senado Federal, 2003. (Coleção História constitucional brasileira).

LIBÂNIO, Carlos Alberto. (Frei Betto): E agora José. **Folha de São Paulo**, 25 jul. 2005.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A constitucionalização dos procedimentos parlamentares: Legislativo e Judiciário no jogo político democrático. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO Daniel (Coord.). **A constitucionalização do Direito**: fundamentos teóricos e aplicações especiais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. A jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Coord.). **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. Judiciário e Estado no Brasil: Tribunais Superiores e Juízes na formação do Estado brasileiro. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, ano 3, n. 6, p. 172-199, jul./ dez. 1995.

\_\_\_\_\_. **Judicialização da política e comissões parlamentares de inquérito** – um problema da teoria constitucional da democracia. Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. Judiciário - Professores de Direito defendem controle externo. **Jornal O Estado**, Fortaleza-CE, terça-feira, 12 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. Justiça constitucional e democracia: perspectiva para o poder judiciário. **Revista da Procuradoria-Geral da República**, São Paulo: RT, jan./jun., n. 08, 1996. p. 81-101.

\_\_\_\_\_. **O controle da constitucionalidade e democracia no Brasil**. Disponível em: <<http://www2.oab.org.br:8080/debate/pdf/chat31.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. O constitucionalismo brasileiro ou de como a crítica deficiente ignora a consolidação da democracia. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 01, nº. 02, p. 331- 336, 2004.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, p. 86-94, jan./fev. 1954.

LLANOS, Maria; MUSTAPIC, Ana Maria. **O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOSURDO, Domenico. **Contra-História do liberalismo**. Tradução de Giovanni Semeraro. Aparecida (SP): Idéias e Letras, 2006.

\_\_\_\_\_. **Democracia e bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Tradução de Luiz Sérgio Henrique. Rio de Janeiro: UFRJ/UNESP, 2004.

KLEIN, Odacir. **Comissões parlamentares de inquérito**: a sociedade e o cidadão, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1999.

MARINHO, Josephat. Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 51, v. 151, jan./fev. 1954.

MAUS, Ingeborg. O Judiciário como superego da sociedade: sobre o papel da atividade jurisprudencial na 'sociedade órfã'. **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito**. Tradução de Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Paulo Antonio de Menezes Albuquerque. Recife-PE, Separata, nº. 11, p. 125-156, 2000.

MEDINA, Llewellyn Davies A. As chamadas questões políticas no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 13, p. 143-148, jan./mar. 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Manuel Palácios Cunha. A suprema corte dos EUA e a judicialização da política: notas sobre um itinerário difícil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMU, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

MEDAUAR, Odete. Ética e política. In: LOPES, Fernando Aurélio Zieveti Silva (Org.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. São Paulo: Atlas, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, nº 162, p. 165-166, abr./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: TAVARES, André Ramos. **Jurisdição e tribunais constitucionais**. São Paulo: Celso Bastos editor, 1998.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. Sobre as comissões parlamentares de inquérito em Portugal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 8, n. 33, p. 61-67, out./dez. 2000.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**: arts. 15-97. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição da República dos E. U. dos Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, t. I, arts. 1 – 103, p. 620, [s./d.].

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martins Claret, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES FILHO, José Filomeno. Separação de poderes no Brasil pós-88: princípio constitucional e práxis política. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Coord.). **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

NAGEL, José. Insuscetibilidade de apreciação judicial de ato político-legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, jul./set. 1992.

NORÕES, Ana Edite. **Poder Judiciário e democracia constitucional**: a atividade jurisdicional sobre as comissões parlamentares de inquérito. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

NUNES, Castro. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do Poder Público**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Júri**: princípios constitucionais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; CARVALHO, Ernani. Judicialização da política: um tema em aberto. Disponível em: <http://www.politicohoje.com/ojs/viewarticle.php?id=101>. acesso em 10 de jul. 2007.

OLIVEIRA FILHO, João. Inquéritos parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 1, n. 2, p. 68-81, jun. 1964.

PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMU, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002

PESSOA, Epitácio. Discursos parlamentares. **Perfis Parlamentares**, Brasília: Câmara dos Deputados, n. 7, 1978.

POLETTI, Ronaldo. Aliomar Baleeiro: Judicatura e política. In: ROSAS, Roberto; PONDÉ, Lafayette; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Aliomar Baleeiro no Supremo Tribunal Federal (1965-1975)**. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Coletânea de trabalhos sobre Direito Tributário.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para sua criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 9, n. 36, p. 184-204 jul./set. 2001.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROCHA JÚNIOR, José Jardim. Problemas com o governo dos juízes: sobre a legitimidade democrática do *judicial review*. **Revista de Informação Legislativa**, ano 38, nº. 151, p. 255-278, jul./set. 2001.

RODRIGUES, Leda Boechat. **Direito e política: os direitos humanos no Brasil e nos Estados Unidos**. Porto Alegre: Coleção AJURIS/8, 1977.

\_\_\_\_\_. **História do Supremo Tribunal Federal: defesa das liberdades civis (1891-1898)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. t. I.

\_\_\_\_\_. **História do Supremo Tribunal Federal: defesa do federalismo (1899-1910)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. t. II.

\_\_\_\_\_. **História do Supremo Tribunal Federal: doutrina brasileira do habeas corpus (1910-1926)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. t. III.

ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional geral**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ROSAS, Roberto. Abuso de poder das comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 1, n. 21, p. 47-52, jan./mar. 1969.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social** – princípios do direito político. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. **Nova concepção de jurisdição**. Fortaleza: Unifor, 2007. Dissertação de Mestrado.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação de comissões parlamentares de inquérito**: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 2007.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.

SARDEK, Maria Tereza. Poder Judiciário – críticas e desafios. Ano eleitoral – tempo para balanço, **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano III, nº 03, p. 135, set. 2002.

SATYRO, Ernani. Comissões parlamentares de inquérito: seus limites jurídicos e políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 20, n. 79, p. 123-128, jul./set. 1983.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito constitucional americano**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Coord. e superv. Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a constituição**. São Paulo: Malheiros, 1. ed., 3ª tir., 2007.

SILVA, Francisco Rodrigues da. **CPIs federais, estaduais e municipais: poderes e limitações**. 2. ed. Recife: Bagaço, 2001.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **Comissões parlamentares de inquérito**. São Paulo: Ícone, 1999.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SOUTO, Paulo. **Síntese do Relatório da CPI sobre o Poder Judiciário**. Relator Senador Paulo Souto. Brasília: Senado Federal, 2000.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. Controle de constitucionalidade (legitimidade política). In: **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coord. geral Dimitri Dimoulis. São Paulo: Saraiva, 2007.

STAMATO, Bianca. **Jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Mutações na corte**: a nova perspectiva do STF sobre controle difuso. **Revista Consultor Jurídico**, 3 ago. 2007. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/58199,3>>. Acesso em: 26 mar. 2007.

TAVARES, André Ramos. **Tribunal e jurisdição constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

\_\_\_\_\_. Jurisdição constitucional In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.) **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2005.

VASCONCELOS, Wilson Accioli. O controle da legalidade da administração pelo Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 2, n. 8, p. 27-38, out./dez. 1965.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. Império da lei ou da corte? **Dossiê, Revista da USP**, n. 21, mar./maio, 1989, p. 70-77, nota nº. 06.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VIEIRA, Renato Stanziola. **Jurisdição constitucional e os limites de sua legitimidade democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

WALDRON, Jeremy Waldron: **A dignidade da legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. A origem liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 22, nº. 87, p. 167-174, jun./set. 1985.

\_\_\_\_\_. **Ideologia, Estado e Direito**. 4. ed. São Paulo: Revista Tribunais, 2003.

# 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](#)