

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. SUA ESSÊNCIA E IMPORTÂNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Marcos Alves Barbosa *

Resumo: O objetivo deste artigo é explicar a importância dos trabalhos realizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, quando executados de forma técnica e jurídica, abstraindo-se os interesses pessoais e políticos, atendendo ao desejo constitucional de revelar a verdade, através da genuína atividade investigativa do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Constitucional. Comissões Parlamentares de Inquérito. Essência e Conceito. Poderes Investigativos e Limitações. Supremacia do Interesse Público. Aprimoramento da Democracia. Dignidade da Pessoa Humana.

Abstract: The purpose of this article is to explain the importance of the work undertaken by the Parliamentary Commissions of Inquiry, when executed technical and legal manner, abstracting the personal and political interests, given the constitutional desire to reveal the truth through genuine investigative activity the Legislature.

Keywords: Constitutional Law. Parliamentary Commissions of Inquiry. Essence and Concept. Investigative Powers and Limitations. Supremacy of the Public Interest. Enhancement of Democracy. Dignity of the Human Person.

* O autor é advogado trabalhista e servidor público. Exerce também a advocacia nos seguintes ramos do direito: Administrativo, Constitucional, Civil, Empresarial e Tributário.

INTRODUÇÃO



Comissão Parlamentar de Inquérito, em sua essência, surge da necessidade fiscalizadora do Poder Legislativo, o desejo constitucional de revelar a verdade, a ânsia de trazer soluções práticas ao interesse público e premente segurança jurídica e confiança à sociedade.

O presente trabalho tem por escopo explicar a importância dos trabalhos realizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito na busca da verdade real através do exercício genuíno da pertença investigatória.

A Constituição da República concede ao Poder Legislativo duas funções típicas: a legislativa pela qual elabora normas que dinamizam o ordenamento jurídico, podendo trazer transformações ao convívio social e a função fiscalizadora, por ela, as Casas Legislativas controlam a atuação dos atos praticados pela Administração Pública, através do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

A função fiscalizatória é exercida de duas formas: a fiscalização político-administrativa, analisando os atos do Poder Executivo, tendo sua previsão no art. 49, incisos IX e X, da Constituição Federal e; a fiscalização financeiro-orçamentária, que o Poder Legislativo exerce em conjunto com os Tribunais de Contas (órgão auxiliar), conforme os art. 70 e 71 da Constituição.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é um dos mais efetivos instrumentos de fiscalização político-administrativa, devendo ser órgão fiscalizador e moralizador da Administração Pública. Com ela, as Casas Legislativas institucionalmente têm a instrumentalização necessária para fiscalizar e controlar rigorosamente as ações da Administração Pública e coibir os mais repulsivos interesses dos Agentes Políticos.

Com as CPIs o parlamento deve exercer com eficiência

o seu papel fiscalizador, buscando investigar ações do Poder Executivo que vão de encontro aos princípios elencados na Constituição Federal de 1988 – Legalidade, Moralidade, Eficiência – intimamente ligados à necessidade permanente da Ação Proba, Incorrupível, Transparente do Ente Público.

Alinhada aos princípios norteadores da Administração Pública contemplados pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988, podemos afirmar que a CPI tem papel indispensável à garantia da Supremacia do Interesse Público, tendo como objetivo a preservação da Constituição e do Estado de Direito, se configurando como instrumento de aprimoramento da democracia através do controle dos atos de governo e de seus agentes políticos.

Ressalta-se que serão analisados nesse artigo os requisitos para a instauração das CPIs, conceito, essência, finalidade, sua origem, a maneira como se dispõem no ordenamento jurídico brasileiro, os poderes das comissões bem como os limites a elas impostos.

É importante frisar que uma das finalidades de nossa tarefa é analisar e refletir sobre o alcance dos poderes investigativos “próprios das autoridades judiciais” concedidos às CPIs, observando as formas de ação em suas diligências, como se comportam ao inquirir testemunhas, tomada de depoimentos dos investigados, convocação de autoridades, quebra de sigilos e o direito à privacidade, busca e apreensão e a inviolabilidade do domicílio, com que poder e em que momento se é dada a ordem de prisão pelos membros da CPI, sempre observando tais ações tendo como princípio basilar: a Dignidade da Pessoa Humana.

É imperioso apresentar nesse artigo a forma de aplicação desse instrumento investigatório parlamentar e revelar-lhe devida postura institucional em defesa dos interesses da sociedade. Com isso, a comissão parlamentar de inquérito deve contribuir com o processo de aperfeiçoamento da legislação com o

objetivo maior: alcançar a melhoria contínua da atividade Estatal, impedindo assim o uso indevido da máquina administrativa que, por muitas vezes, é utilizada tão-somente para atender aos interesses particulares e escusos de agentes políticos.

1. EVOLUÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

1.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

As Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos, colegiados, temporários e autônomos, do Poder Legislativo que têm como objetivo a investigação de fatos determinados por prazo certo, e são instrumentos indispensáveis à obtenção de informações, seja por meio da tomada de depoimentos ou, até mesmo, pelo acesso a dados sigilosos dos investigados, tais como as movimentações bancárias e fiscais. A CPI é meio auxiliar para que o parlamento possa cumprir suas finalidades.

Uadi Lammego Bulos (2001, p. 1) nos apresenta brilhantemente o conceito de Comissão Parlamentar de Inquérito:

“Comissão parlamentar de inquérito é o órgão colegiado, que constitui uma projeção orgânica do Poder Legislativo, destinado, nos parâmetros da constituição e das leis, a investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade”.

Outro conceito é ensinado por Paulo Hamilton Siqueira Junior (2007, p. 5)

A Comissão Parlamentar de Inquérito é o procedimento jurídico constitucional exercido pelo Poder Legislativo com a finalidade investigativa dos fatos de interesse público.

As comissões parlamentares de inquérito, constituídas com a finalidade de apurar fatos de interesse público, visando a fornecer, se for o caso, contribuições para os parlamentares promoverem a reparação de anormalidades administrativas, ou então encaminhar às autoridades competentes elementos probatórios suficientes à imputação de responsabilização penal, administrativa ou civil ao agente político.

José Alfredo de Oliveira Baracho (2001, p. 3) afirma que o Poder Legislativo possui a prerrogativa de investigar fatos que interessem à Administração:

“A faculdade de investigação das Câmaras que formam o Legislativo é um privilégio ou prerrogativa essencial para que este órgão cumpra eficazmente suas funções. A origem etimológica da palavra investigar está no latim *investigare*, que significa fazer diligências para descobrir os fatos ocorridos em determinadas circunstâncias. A investigação parlamentar é toda investigação ordenada pela Câmara, com o objetivo de obter elementos necessários para chegar-se a um certo fim”.

Em consonância com os autores já citados Pinto Ferreira (1992, p. 94) apresenta a investigação parlamentar por meio das CPIs com enfoque no objeto ou objetos a serem investigados, *in verbis*:

“comissão nomeada por uma Câmara, composta de membros desta, e que agem em seu nome para realizar um inquérito ou investigação sobre determinado objeto. Este objeto pode ser um determinado fato ou conjunto de fatos alusivos a acontecimentos políticos, a abusos ou ilegalidade da administração, a questões financeiras, agrícolas, industriais etc., a tudo que interesse à boa atividade do Parlamento”.

Por fim, Diógenes Gasparini (1992, p. 556) ensina que “objetivam a apuração, em profundidade, de fato determinado ocorrido na Administração Pública. Para tanto, são dotadas de poderes de investigação iguais ou próprios das autoridades judiciais, além, de outros instituídos nos Regimentos das Casas Legislativas”.

A fiscalização dos atos da Administração Pública é função típica do parlamento, onde se verifica o impedimento da ação isolada e absoluta do Poder Executivo, devendo este ser *sempre* alvo do controle político-administrativo por parte do Poder Legislativo. A Comissão Parlamentar de Inquérito é “*instrumento de controle do Estado, submetido ao próprio Estado*”.¹

¹ A afirmação faz homenagem ao sistema de freios e contrapesos, oriundo da teoria da separação dos poderes, concebida por Montesquieu que ensina que “Há em cada

Quanto à natureza jurídica do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, inquérito parlamentar realizado pelas comissões parlamentares de inquérito é procedimento de origem constitucional dotado de autonomia e de finalidade própria, que permite à comissão, observando os limites materiais impostos ao Poder Legislativo, bem como os fatos que ensejaram sua criação, promover a investigação necessária, mesmo que essa investigação possa se desenvolver sobre ações e fatos sujeitos, posteriormente, a inquéritos na esfera policial ou que sejam objetos de processos judiciais que tenham ligação com os motivos da apuração legislativa.

A natureza das Comissões Parlamentares de Inquérito surge da análise do posicionamento do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, quais as suas características e seus efeitos. Sua natureza jurídica é processual. É um instituto de Direito Processual Constitucional, que se deixa apresentar por um procedimento jurídico-constitucional desenvolvido no cerne do Poder Legislativo.

Ovídio Rocha Barros Sandoval (2001, p. 34) ensina que a investigação é um dos mais expressivos poderes do Parlamento:

A natureza jurídico-constitucional encontra-se ligada, iniludivelmente, às funções próprias do Poder Legislativo, quais sejam, a função legislativa, função representativa e função fiscalizadora. *Na função fiscalizadora encontra-se o direito de investigar, sendo este um dos mais expressivos poderes do Legislativo.* Em assim sendo, a Comissão Parlamentar de Inquérito é uma *longa manus* do Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizadora. (grifo nosso).

O procedimento jurídico-constitucional da CPI tem a

Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil". Em nossa realidade, se dá o controle através da fiscalização dos atos de Estado por meio dos Poderes Legislativo e Judiciário em suas funções típicas e atípicas, para assegurar limites constitucionais aos poderes, com o objetivo maior de impedir os abusos, a desonestidade, a incompetência, ineficiência e os desmandos no poder.

finalidade precípua de cumprir a atividade do próprio Poder Legislativo - a investigação e fiscalização de determinado objeto, concreto e que tem relevante repercussão à sociedade e traz grande preocupação ao país.

Quem nos orienta sobre o assunto é o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello:

O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressional. STF, HC 23.639, Rel. Min. Celso de Mello. 2000.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é um processo político cuja finalidade é a busca da verdade e a isonômica distribuição da Justiça, aprimorando assim a democracia e defendendo a Constituição Federal e o Estado de Direito.

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1.2.1 SURGIMENTO DAS CPIS NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS

Grande parte da doutrina informa que as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram na Inglaterra, havendo discordância apenas sobre o momento histórico que lhe deu origem. Vários doutrinadores, como Pinto Ferreira, Agripino Alexandre dos Santos Filho e Plínio Salgado, ensinam que as investigações parlamentares surgiram no reinado de Eduardo II (1284 a 1327) e tendo relevante continuidade no reinado de Eduardo III (1327 a 1377).

Para outros, como Alexandre Issa Kimura, João de Oliveira Filho e Hely Lopes Meirelles, as origens das comissões datam do século XVII, no ano de 1689, com a finalidade de investigar a conduta do Coronel Lundy na guerra contra a Irlanda.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 631) apresenta o seguinte relato:

As origens das comissões de investigação legislativas remontam ao século XVII, quando o Parlamento Inglês, descontente com a conduta de Lundy na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a primeira e histórica *Select Committee*, que concluiu pela traição daquele militar, levando-o a julgamento e condenação a morte pela Coroa.

Além de afirmar que as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram no reinado de Eduardo II e tiveram continuidade no reinado de Eduardo III, Plínio Salgado (2001, p. 17), acrescenta que o instituto se desenvolveu no Século XVII:

A Inglaterra é o berço das comissões parlamentares de inquérito. O instituto, que segundo Ricardo Medina Rubio, citando F. Sandaolalla, é originado dos reinados de Eduardo II (1284-1327) e Eduardo III (1327-1377), especialmente deste último, desenvolveu sua prática no século XVII, quando se editou o *Bill of Rights* – Declaração de Direitos – que consolidou a supremacia do Parlamento inglês, ao fortalecer, pelo rol das garantias políticas proclamadas, incluída a de liberdade e inviolabilidade dos parlamentares no exercício de suas funções, o princípio inerente à fiscalização do Poder Legislativo, em relação ao Executivo.

Com a teoria da separação dos poderes concebida por Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis*, onde ensina que “Há em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil” passou a existir a necessidade de criar um sistema de “*checks and balances*”, como é conhecido o nosso método de freios e contrapesos, que impõe limites constitucionais aos poderes, a fim de evitar os abusos, a desonestidade, a incompe-

tência, ineficiência e os desmandos no poder.

Na França, “a primeira “*comission d’enquête*” foi instituída em 1828 para investigar as atividades do Ministério Villèle, em face da acusação de irregularidades pelo Deputado Labbey de Pompierres”.

Pinto Ferreira (1992, p. 97) informa que com o surgimento das CPIs na Inglaterra, elas logo foram levadas para a França:

Da Inglaterra passou para a França, pois as primeiras Assembléias revolucionárias, procederam inquéritos sobre diversos ramos da administração, especialmente através de comissões de estudo preparatórias do trabalho legislativo; contudo, as comissões ampliaram a sua atuação sobre a esfera administrativa e governamental.

Vale ressaltar que o primeiro país a tratar das comissões de inquérito numa Constituição, foi a Alemanha, dispondo na Constituição de Weimar de 1919 que previa, mediante um quinto dos membros do parlamento alemão, a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito, regidas por institutos processuais penais, com poder de requisição de documentos públicos perante a Justiça e o Ente Público, garantindo os sigilos de correspondência, telegráfico e telefônico.

Tomando como exemplo a Alemanha, vários países europeus seguiram o mesmo caminho, dentre eles Holanda, Grécia, Áustria, Polônia, Bélgica, seguidos de vários outros países europeus.

Devemos acrescentar que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm grande relevo na Carta Política de Portugal, gozando de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, de igual maneira concedida pela Constituição Brasileira.

Importante citar as palavras de José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 619-620):

“[...] o direito de inquérito existe em relação a assuntos para os quais o parlamento é competente, mas não para questões que são de exclusiva competência de outro órgão de sobera-

nia, ou que pertençam à esfera privada do cidadão”.

Os inquéritos parlamentares lusitanos buscam fiscalizar o rigoroso cumprimento da Constituição e das leis, apreciam os atos de Governo e da Administração Pública, investigando também qualquer matéria de interesse público relevante para as atividades da Assembléia da República.

A maior evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito se deu nos Estados Unidos (GONÇALVES, 2001, p. 19):

“[...] foi nos Estados Unidos da América que o assunto se inseriu mais fortemente na vida política e jurídica da sociedade. A doutrina norte-americana e a jurisprudência da Suprema Corte influenciaram fortemente seus pares latino-americanos, principalmente o Brasil, até pelo regime presidencialista de governo que se tem em comum”.²

Já na América do Sul o mesmo exemplo foi seguido pelo Brasil, Uruguai e Argentina, que observaram a importância das CPIs e, efetivamente, deram corpo às comissões parlamentares de inquérito atribuindo-lhes a função precípua de investigação, na segunda metade do Século XIX.

1.2.2 A CPI NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No Brasil, o surgimento das Comissões Parlamentares de Inquérito não foi diferente, teve seu início ainda no período imperial.

Margaret de Oliveira Valle dos Santos (2004, p. 169) narra o surgimento das CPIs no Brasil a partir do período imperial:

Em nossa Constituição Imperial de 1824, art. 15, inciso IX, foram atribuídos à Assembléia Geral amplos poderes para velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação, podendo se vislumbrar nessa prerrogativa a possibilidade de instituições de Comissões Parlamentares de Inquérito; não

² GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes de investigação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

havia, entretanto, qualquer previsão expressa à possibilidade de sua criação.

Da mesma forma, salienta José Alfredo de Oliveira Baracho (2001, p. 102):

A história das Comissões Parlamentares de Inquérito pode ser anotada durante o Império. Foram promovidas pelas Assembleias Legislativas diversas investigações, em repartições públicas, sujeitas ao Poder Executivo. Pode-se admitir, entretanto, que a fiscalização do Legislativo surgiu naquela fase da evolução do regime político brasileiro; porém, durante o Império não ocorreu a constituição de inquéritos parlamentares que tivessem como objetivo investigar a atuação do Executivo.

Na Constituição do Império não havia nenhuma determinação expressa sobre o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito. Mas, alguns doutrinadores, como Uadi Lammego Bulos (2001, p. 150) defendem que o direito de se instituir as CPIs era implícito, tendo em vista que eram conferidos à Assembleia Geral amplos poderes para a guarda da Constituição e promoção do bem geral da Nação:

A Constituição Política do Império do *Brazil*, jurada em 25 de março de 1824, não consagrou o instituto das comissões parlamentares de inquérito em seu articulado. Mesmo assim, alguns intérpretes da nossa primeira *Lex Mater* vislumbravam a prerrogativa de se instituir CPIs com base no art. 15, IX, que atribuía amplos poderes à Assembleia Geral para ‘velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação’. (grifo nosso).

Com o surgimento da República, o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito começa a ter destaque no ordenamento jurídico brasileiro, apesar de não constar expressamente do texto constitucional de 1891, como ocorrera na Constituição do Império.

Margaret de Oliveira Valle dos Santos (2004, p. 169-170) disserta sobre inexistência do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito na primeira Constituição da República do Brasil:

Também não há previsão de Comissões Parlamentares de In-

quérito no texto de nossa primeira Constituição Republicana, cuja estrutura recepciona o texto da Constituição norte-americana. Ainda assim, nessa época, formaram-se no âmbito do Poder Legislativo, comissões para investigar irregularidades em alfândegas e serviços postais, *sendo certo que a atividade investigatória dessas Comissões estava diretamente vinculada ao poder de legislar*. Em 1895, por exemplo, um deputado requereu a formação de uma dessas comissões para investigar as companhias estrangeiras de seguro de vida, no sentido da edição de legislação pertinente. (grifo nosso).

Plínio Salgado (2001, p. 42-43) faz relatos sobre as atividades das Comissões Parlamentares de Inquérito no início do Período Republicano:

[...] várias foram as propostas de sua criação sobre assuntos diversos, algumas criadas, outras indeferidas. Em 1895, por exemplo, o deputado Vergne de Abreu pediu a designação de uma comissão de inquérito, composta de nove membros, para examinar, severamente, a situação das companhias estrangeiras de seguros de vida, tendo em vista os seus livros, contas, balanços e todos os documentos que julgar conveniente, e propor as medidas legislativas tendentes a regularizar o seu funcionamento e a acautelar os interesses dos segurados; em 1896, comissão requerida pelo deputado José Carlos para apurar irregularidades em várias alfândegas do país: contrabando; desvio de dinheiros públicos; fraudes; abandono de alfândegas pela Administração; *em 1897, o deputado Luiz Adolfo Correia da Costa, requereu a instituição de comissão de cinco membros, tanto da maioria quanto da oposição, para investigar a responsabilidade dele mesmo, como conferente da alfândega do Rio de Janeiro*; os deputados Cupertino de Siqueira e Rodolpho Abreu propuseram a criação de uma comissão para investigar a prática de atos por servidores em geral da República; em 1901 o deputado Barbosa Lima requereu-a, para saber quais os congressistas eram devedores do Banco do Brasil; em 1905, o mesmo deputado Barbosa Lima requereu a eleição de uma comissão de nove membros, para investigar as operações do Banco do Brasil; [...] *em 1919, requerida a instituição de comissão de inquérito sobre atos do ex-presidente da República Wenceslau Braz*; em 1922, pedido de comissão para o fim de apurar violências cometidas durante o estado de sítio; em 1925, requerimento de comissão para

apurar os espancamentos dos detidos ou presos políticos; em 1929, comissão para averiguar empréstimos irregulares do Banco do Brasil; em 1930, *pediu-se a instituição de comissões para investigar o desaparecimento de jornalistas no Estado de São Paulo*. (grifo nosso).

Apesar de não ter previsão expressa na Constituição de 1891, esta levou à inclusão das CPIs no texto do Regimento Interno do Senado, apresentado no art. 62 do referido regimento (BULOS, 2001, p. 151):

Quando as comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquérito, tomarem depoimentos, informações ou procederem a inquérito, tomarem depoimentos, informações ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permitir às pessoas diretamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escrito ou verbalmente. Estas comissões poderão requisitar das autoridades judiciárias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem.

José Alfredo de Oliveira Baracho (2001, p. 102) afirma que as investigações efetuadas pelo Poder Legislativo na primeira república eram absolutamente ineficazes:

“Na primeira República, foram raras as investigações provenientes do Congresso. Nas vezes em que o recurso foi utilizado, de maneira débil, nunca atingiu as mais altas autoridades, nem mesmo os menos poderosos”.

Com a segunda Constituição da República, 16 de julho de 1934, o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito foi expressamente previsto no texto constitucional, em seu artigo 36, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno. (grifo nosso).

Ressalta-se que o mesmo instituto fora confiado ao Senado pela disposição do art. 92, § 1º, VI da Constituição de 1934, que determinava: “Criar comissões de inquérito, sobre

factos determinados, observando o parágrafo único do art. 36”. O papel da Carta Federal de 1934, portanto, foi abrir caminho para a implantação das comissões parlamentares de inquérito no Brasil.

A Constituição de 1937, substituindo a Constituição de 1934, ignorou completamente, em seu texto, o instituto das comissões parlamentares de inquérito, tornando assim um retrocesso no ordenamento jurídico, dada a relevância do instituto, apesar da doutrina não dizer que, é em razão do regime autoritário que imperava a época, houve a omissão do legislador, considerando que mesmo os países que vivem sob o domínio desse regime mantêm intocável o instituto das CPIs.

Ilustra este pensamento, Bulos (2001, p. 154):

“Até nas ditaduras existem mecanismos de investigação parlamentar, embora só sejam lançados à mão de acordo com a conveniência dos ditadores”.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, a Comissão Parlamentar de Inquérito volta a se apresentar de forma expressa, conforme o art. 53, *in verbis*:

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

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

E acrescenta-se ainda a importância da representação proporcional dos partidos nacionais, no parágrafo único do art. 40, a seguir:

Art. 40. [...]

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

Durante a vigência da Carta Política de 1946, foi editada a Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, dando relevante impulso ao instituto. Ressalta-se que nesse período o instituto das

CPIs já estava consolidado com a expressa previsão constitucional, que fora acompanhada pelas Constituições Estaduais e por algumas Leis Orgânicas Municipais.

Em janeiro de 1967 foi promulgada a sexta Constituição do Brasil que contemplou o instituto das CPIs em seu art. 39, renumerado pela EC nº 01/69, apresentando as comissões parlamentares de inquérito da seguinte maneira:

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

Plínio Salgado (2001, p. 48) comenta sobre a inserção no texto constitucional da possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito em conjunto, com as duas Casas Legislativas do Congresso Nacional:

Em cotejo com a norma anterior (Carta de 1946, art. 53), introduziu-se alteração para admitir-se a criação ‘em conjunto’, pelo Senado Federal e Câmara, de comissões de inquérito. Antes, a previsão constitucional era de criação apenas em separado, em cada uma das Casas do Congresso Nacional [...].

Encerrando a trajetória traçada pelo instituto das CPIs nos textos constitucionais, as Comissões Parlamentares de Inquérito apresentaram grande evolução a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, em 05 de Outubro de 1988, se tornando um dos mais importantes meios para o Legislativo atingir duas de suas principais atribuições, a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.

A denominada “Constituição Cidadã”, incluiu expressamente em seu texto a instituição das Comissões Parlamentares de Inquérito, instrumentos indispensáveis à ação fiscalizatória e controladora do parlamento em face dos atos do Poder Executivo. Num primeiro momento, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Congresso Nacional o poder de fiscalizar os atos da Administração Pública Direta e incluindo ainda a fiscalização dos atos de entidades da Administração Pública Indireta, conforme o art. 49 do texto constitucional:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
[...]

X – *fiscalizar e controlar*, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (grifo nosso)

A nossa Lei Máxima³ também determina a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito como órgãos dotados de autonomia para promoverem as investigações e a devida fiscalização dos atos da Administração Pública:

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

[...]

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

Várias inovações foram apresentadas pela Constituição Federal de 1988, dentre elas estão: a definição de poderes de investigação, que passaram a ser próprios de autoridades judiciais e a importância da remessa das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito ao Ministério Público para a apresentação de denúncia quando houver indícios de responsabilidade civil e criminal.

O instituto da CPI é apresentado pelo texto constitucional, determinando que a forma de sua constituição e suas atribuições serão previstos pelo Regimento Interno de cada Casa Legislativa. Os Regimentos Internos, sempre em harmonia com

³ Embora a consideremos jovem, a Constituição Federal de 1988 inovou sobremaneira, concedendo verdadeira relevância jurídica e social às Comissões Parlamentares de Inquérito.

as determinações da Constituição Federal, darão as diretrizes de funcionamento para as Comissões Parlamentares de Inquérito, sejam elas na Câmara, no Senado, em conjunto entre ambas as Casas, Assembléias Legislativas, na Assembléia Distrital ou nas Câmaras Municipais.

As CPIs instituídas pelo Senado Federal são constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo Regimento Interno, Resolução 93/1970, mas precisamente nos artigos 145 a 153 da referida resolução.

Em consonância com o que determina o texto da Constituição Federal, o art. 145 do referido Regimento, determina a forma da criação da CPI: “a criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal”.

O artigo citado, em seu parágrafo § 1º acrescenta a necessidade de apontar, além do exigido pela Constituição Federal, o limite das despesas suportadas com os trabalhos realizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, *in verbis*:

Art. 145 [...]

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

O art. 148 da Resolução se apresenta como um dos mais importantes, uma vez que é ali que estão previstos os poderes da CPI, indicando, inclusive, que as testemunhas serão intimadas conforme o previsto na legislação processual penal:

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

Outro artigo do Regimento Interno do Senado de rele-

vante interesse é o art. 152 que prevê a prorrogação dos trabalhos da CPI, que poderá ser de forma automática, por requerimento de um terço dos membros do Senado:

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

O artigo 153 repete a determinação da Lei 1579/1952, ao informar que aplica-se, nos trabalhos das CPIs, no que couber, subsidiariamente as determinações do Código de Processo Penal.

Outro Diploma Legal, norteador das Comissões Parlamentares de Inquérito é a Resolução nº 17/1989, Regimento Interno da Câmara dos Deputados que regulamenta o instituto das CPIs em seus artigos 35 a 37.

No art. 35 da Resolução 17/1989, o legislador repete o texto constitucional e em seu parágrafo primeiro, dando-nos o conceito de fato determinado, *in verbis*:

Art. 35 [...]

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

O parágrafo segundo do referido artigo prevê o recurso em plenário em caso de rejeição do pedido de instauração da CPI por parte do presidente da Casa:

Art. 35 [...]

[...]

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

No parágrafo terceiro do mesmo artigo, o Regimento Interno da Casa Legislativa determina o prazo de 120 dias de duração da CPI:

Art. 35 [...]

[...]

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

No art. 36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é apresentado um rol de poderes conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito e em seu parágrafo único, repete o texto da lei nº 1579/52 afirmando que a ela se aplicam subsidiariamente os ditames do Código de Processo Penal.

Por fim, em seu art. 37, determina que as conclusões das CPIs devam ser encaminhadas a diversos órgãos: à mesa diretora da casa, se for o caso, para oferecimento de projeto de lei, no prazo de cinco sessões; à Advocacia Geral da União e ao Ministério Público para promoverem a responsabilidade civil ou criminal dos agentes; ao Poder Executivo, para que promova as ações saneadoras de caráter disciplinar e administrativo; à Comissão Permanente que tenha a maior pertinência com a matéria investigada, cuja incumbência será de tomar as providências de caráter administrativo e disciplinar; ao Tribunal de Contas, que auxiliará o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública, conforme o art. 71 da Constituição Federal de 1988.

Em relação aos dois regimentos estudados, o Regimento do Senado se limita a determinar que a Comissão Parlamentar de Inquérito será feita mediante requerimento de um terço de seus membros, enquanto que o Regimento da Câmara dos Deputados prevê que em caso de rejeição do requerimento de instauração pelo Presidente da Casa, o autor poderá recorrer da decisão em Plenário.

Uma relevante diferença entre o Regimento do Senado e o da Câmara é que o primeiro não prevê prazo para conclusão dos trabalhos das CPIs que deverá ser expresso no requerimento de sua criação, enquanto que a segunda prevê prazo de 120

dias prorrogáveis por mais 60 dias, de acordo com deliberação do Plenário.

Vale ressaltar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao contrário do Regimento do Senado, conceitua fato determinado, que é o acontecimento de relevante interesse para a vida e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País.

Somando ao disposto no artigo 58, § 3º da Constituição Federal de 1988 aos dois regimentos das Casas Legislativas Nacionais, temos a lei nº 1.579, de 18 de Março de 1952, editada no Governo de Getúlio Vargas, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, ainda em vigor em nosso ordenamento jurídico.

A referida lei disciplina o procedimento pelo qual a CPI deve ser gerida, prevendo que os fatos que a ensejaram devem ser determinados, concedendo-lhe poderes para convocar autoridades e testemunhas, indicando como essas pessoas devem ser ouvidas, tipificando condutas que venham impedir o seu adequado exercício, determinando e elaborando o relatório de suas atividades e indicando que ela seja concluída através de resolução.

No artigo 3º, § 1º da lei nº 1579/52 o legislador indica que os procedimentos de intimação das testemunhas serão realizados nos moldes previstos no sistema processual penal brasileiro, determinando que em caso de não-comparecimento das mesmas seja solicitado ao juiz criminal que as intime para prestar esclarecimentos necessários (de acordo com o art. 218 do Código de Processo Penal), além disso, foi acrescido o parágrafo 2º, pela lei nº 10.679/2003, que garante ao depoente o acompanhamento de seu advogado em reunião secreta:

Art. 3º [...]

[...]

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

Vale informar que o artigo 218 do Código de Processo

Penal determina a condução da testemunha, regularmente intimada, através da autoridade policial ou por intermédio de oficial de justiça, com o auxílio da força pública:

Art. 218. Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública.

Ressalta-se que não cabe aos Regimentos Internos das Casas de Leis, por ser resoluções, impor sanções e penalidades. No entanto, a Lei 1579/52, em seu art. 4º, vem tipificar as condutas de impedir ou tentar impedir o normal funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito e de fazer afirmação falsa ou calar a verdade perante a CPI.

As penas para os delitos correspondem aos artigos 329 e 342 do Código Penal que dizem respeito aos crimes de resistência (art. 329) com pena de dois meses a dois anos, ou se o ato em razão do agente, não se realiza: pena de um a três anos; e o delito de falso testemunho (art. 342): pena de um a três anos que pode ser aumentada de um sexto a um terço se o crime é praticado mediante suborno ou se cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal ou em processo civil em que for parte a entidade da administração pública, ressalvando que o fato deixa de ser punível em caso de retratação ou declaração da verdade, antes da sentença do processo em que ocorreu o delito.

No artigo 5º da lei nº 1579/52 há a imposição do legislador para que a Comissão Parlamentar de Inquérito apresente o relatório e a conclusão dos trabalhos da CPI, por meio de resolução:

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

Concluindo as determinações da Lei nº 1579/52, seu artigo 6º indica que os processos e a instrução dos inquéritos parlamentares seguirão a lei em análise e que a eles serão aplicá-

veis as normas do processo penal.

Colaborando com a eficiência dos trabalhos das CPIs o legislador editou a Lei nº 10.001/2000 que dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

Cumprir destacar a importância do artigo 3º da referida lei que coloca a resolução originada dos trabalhos das CPIs em posição privilegiada em relação a outros processos, em condição de documento prioritário a ser apreciado pelo representante do Ministério Público sob qualquer outro processo ou procedimento, exceto sob aquele relativo ao pedido de Habeas Corpus, Habeas Data e Mandado de Segurança.

1.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS CPIS

As CPIs exercem suas funções sob a égide dos princípios constitucionais, especialmente no que diz respeito aos aspectos de legalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Isso significa que seus atos são passíveis do controle do Poder Judiciário. Os trabalhos das comissões devem ser realizados com inteira obediência aos postulados constitucionais. Toda vez que a comissão parlamentar de inquérito extrapolar os limites de sua competência, invadindo a seara de outro Poder ou violando direitos ou garantias fundamentais do cidadão, é lícita a ação do Poder Judiciário para corrigir o excesso. Nesse detalhe, é oportuno assinalar que a nossa Constituição Federal, no art. 5º, XXXV, estabelece claramente que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Os princípios elencados acima, além de outros princípios norteadores da Administração Pública, estão insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de *legalidade*, *impessoal-*

lidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (grifo nosso)

Nesse diapasão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 63) nos ensina sobre o princípio da Legalidade, princípio este deve ser rigorosamente seguido pelas CPIs:

[...] constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Outro postulado que se coaduna com o princípio da Legalidade é o Princípio da Moralidade Administrativa, uma vez que licitude e honestidade são elementos que devem ser obrigatoriamente exercidos pelo gestor público e agente político, e a sua inobservância deverá ser investigada pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 77) ensina:

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

A CPI deve agir de forma célere, imediata, investigando com eficiência os fatos decorrentes de ilicitudes provocadas pelo agente público ou político causando prejuízos à coletividade. José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 27-28) sobre o princípio da eficiência, ensina:

[...] Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.

Ainda (CARVALHO FILHO, 2008, p. 30):

[...] A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes.

Nesse sentido, é importante observar que é função da CPI investigar a conduta do agente público ou político, quando age em detrimento da coletividade. Com as investigações das CPIs é possível fazer cessar o mau uso da máquina pública, preservando o direito do cidadão e da sociedade.

O mesmo autor explica como deve o administrador agir com impessoalidade, com o intuito de beneficiar a sociedade e não desempenhar o seu papel favorecendo seus interesses pessoais ou de um grupo:

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em conseqüência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros (CARVALHO FILHO, 2008, p. 19-20).

As Comissões Parlamentares de Inquérito devem preservar o interesse público, suas ações devem ser voltadas para o aprimoramento da prestação de serviços públicos à coletividade, como ensina José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 30):

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

A criação da CPI, seus atos e conclusões devem ser norteados pelo princípio da motivação, como órgãos fiscalizadores e buscam o controle da legalidade das ações advindas de seus investigados. Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2009, p. 80-81), conceitua o referido postulado:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. [...] A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de

ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

O cidadão, submetido ao inquérito parlamentar deve ter seus direitos e garantias assegurados, para isso a Constituição Federal prevê o corolário do Devido Processo Legal, conforme apresentam o referido princípio, Sérgio Ricardo de Souza e Willian Silva (2008, p. 13):

A Constituição Federal prevê, no art. 5º, inciso LIV, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, dando vida ao histórico princípio *due process of law*, com alcance aplicável tanto em relação ao processo penal (“da liberdade”, quanto em relação ao processo civil, tributário, trabalhista, administrativo [...]) A partir de seus postulados surge a proibição de admissão de provas ilícitas no processo (CF, art. 5º, LVI) e a própria idéia de contraditório e ampla defesa (CF, art. 5º, LV).

O devido processo legal incorpora também a idéia do “devido procedimento legal”, uma vez que é no corpo deste que se apresenta possível ao réu deduzir de forma mais ou menos extensa a sua ampla defesa e o seu contraditório [...].

Para corroborar o entendimento, apresentamos a determinação do art. 8º, 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica:

Artigo 8º - Garantias judiciais

1. *Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (grifo nosso).*

Todas as ações das Comissões Parlamentares de Inquérito, bem como os trabalhos da Casa que as criaram devem ser norteadas pelo princípio da publicidade dos atos administrativos. Quanto à publicidade das ações das CPIs, o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determina:

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

do (grifo nosso)

Observamos a importância do princípio da razoabilidade através da inteligência do professor Alexandre de Moraes (2007, p. 396) afirmando:

“as Comissões Parlamentares de Inquérito têm competência para realizar investigações de fatos específicos, previamente estabelecidos e relacionados ao Poder Público. Esta limitação, seguindo o espírito constitucional, visa restringir o Poder Legislativo, na sua função legislativa, evitando que esse invada desnecessariamente a privacidade e intimidade dos cidadãos, ou seja, determina que os atos investigatórios respeitem o princípio da razoabilidade, uma vez que é irrazoável adentrar a esfera privada do particular, sem extrema necessidade e justificativa.

Destacamos ainda o princípio da adstringência, apresentado pelos professores Sérgio Ricardo de Souza e Willian Silva (2008, p. 120):

Conclui-se pela legitimidade das CPIs na atuação de fiscalização da Administração Pública com o papel de investigar e apurar fatos determinados, remetendo após, ao Ministério Público para promover, se for o caso, a ação penal.

A competência destas comissões *deve ser adstrita* a sua competência constitucional, respeitadas as devidas esferas federal, estadual e municipal. (grifo nosso).

As CPIs são partes integrantes do Poder Legislativo e estão adstritas ao seu âmbito de atuação.

Ainda, demonstram a importância de a investigação estar restrita a um fato determinado (SOUZA; SILVA, 2008, p. 120):

Para sua instalação, faz-se necessária a fixação de um fato determinado, fato esse que será objeto das incursões investigativas dos parlamentares, membros da Comissão. Esta questão é de grande importância para a qualidade e eficiência das investigações, uma vez que a perda do foco dos atos pré-estabelecidos pela comissão dificulta uma conclusão satisfatória, como infelizmente vem ocorrendo nas diversas comissões de inquérito deflagradas atualmente.

Cumpramos destacar também o Princípio da Colegialidade, que fora apresentado de forma pioneira na Carta Política de

1946, em seu art. 40, parágrafo único, *in verbis*:

Art. 40. [...]

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

Uadi Lammego Bulos (2001, p. 153-154), com base no parágrafo único do art. 40 da Constituição de 1946, ensina que a referida Carta Política inovou quando inseriu em seu texto o Princípio da Colegialidade, dando amplitude à proporcionalidade e a deliberação pela maioria dos membros da Casa Legislativa:

Pelo princípio da colegialidade, as comissões parlamentares de inquérito sujeitam-se às regras da deliberação majoritária e da proporcionalidade partidária. Deliberação majoritária no sentido de que uma CPI só poderá ser instaurada pela vontade da maioria de um terço que se torna juridicamente relevante.

Ainda, no mesmo sentido Bulos (2001, p. 155), aconselha a importância da proporcionalidade para a participação das minorias no processo legislativo:

Proporcionalidade partidária na acepção de que o direito das minorias parlamentares numa CPI encontra-se plenamente assegurado pela representação proporcional dos partidos no Legislativo. Dessa forma, as minorias podem exercer a prerrogativa de requerer e ser ouvidas sobre diligências propostas ou efetuadas. Contribuem oferecendo soluções para os problemas ligados ao interesse público.

Para corroborar o entendimento, o autor ensina que “o princípio da colegialidade é estabelecer a primazia da vontade predominante no Parlamento” (BULOS, 2001, p. 155).

O princípio da colegialidade nos remete à lembrança as decisões tomadas nos Tribunais Recursais de segunda Instância e de Instâncias Especiais, onde as decisões são tomadas, em regra, de forma conjunta pelos desembargadores ou pelos Ministros dos Tribunais Superiores, pressupondo que as decisões em conjunto são mais seguras, mais acertadas, decisões tomadas por juízes mais experientes e melhor instruídos que os magistrados de primeira instância, onde se imagina que a possibi-

lidade de erro seja maior.

Comparando os institutos, nos parece correto afirmar que as decisões tomadas pelo órgão colegiado da CPI, se dão mais acertadas e coerentes, que se fossem, entretanto, tomadas por um só membro, que poderia ser influenciado pelas emoções exaladas pelo ambiente político que integra.

Por fim deixamos para apresentar, intencionalmente, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que teve árduo e moroso processo de amadurecimento, além de várias conquistas por toda a história da humanidade, na defesa do cidadão, sua liberdade, sua honra e seu bem mais precioso, a vida. Esse princípio deve ser absolutamente respeitado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Sobre esse princípio os brilhantes professores Sérgio Ricardo de Souza e Willian Silva (2008, p. 5) comentam:

“[...] esse respeito à dignidade deve nortear toda a atividade processual, com ênfase em relação à pessoa do investigado ou réu. No mesmo sentido, dispôs o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969) no seu art. 11, §1º, que “Toda pessoa humana tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade”.

Ainda, nos atrevemos a acrescentar os itens 2 e 3 do artigo 11 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, que determinam:

Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade

[...]

2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

1.4 FINALIDADES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm caráter temporário e exercem a função de órgão fiscalizador e moralizador da Administração Pública, tendo suas prerrogativas concedidas pela Constituição Federal. O papel da CPI é de investigar e apurar fatos determinados podendo remeter as provas obtidas da investigação ao Ministério Público. O poder de investigação das CPIs serve de instrumento para atuação do Poder Legislativo, com a intenção de subsidiar uma das suas finalidades institucionais, a função legiferante, com o exato conhecimento do fato (objeto) de sua investigação e, principalmente, o exercício estreme da fiscalização parlamentar.

Por esse prisma, podemos afirmar que as comissões parlamentares de inquérito são recursos para tornar mais efetivo e rigoroso o controle, atribuído aos parlamentares, sobre toda a ação do Estado. Destarte, os membros do Poder Legislativo brasileiro devem deixar de agir como políticos para atuarem de forma técnica e jurídica a exemplo da imparcial atividade desenvolvida pelos magistrados.

A CPI é um instrumento de representação popular. Através dos representantes do povo no Parlamento, a população pode aprovar ou reprovar as atividades e comportamentos dos agentes políticos e principalmente, com o rigor das comissões parlamentares de inquérito, a população verificará se as autoridades estão fiscalizando o devido cumprimento da lei.

Como bem ilustra José Nilo de Castro⁴ (apud BARA-CHO, 1988, p. 152) é responsabilidade do Poder Legislativo ser vigilante, impedindo que a máquina administrativa seja objeto de desmandos e desonestidade:

“a missão do Poder Legislativo, por força das disposições constitucionais e da Teoria do Estado Democrático, está ligada à sua responsabilidade política de vigilância sobre os fatos que contribuem para que a máquina do Estado não seja objeto de negligência, desonestidade, incompetência, des-

⁴ CASTRO, José Nilo de. CPI municipal. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

mandos e prepotência. O Poder Legislativo dispõe de *instrumentos hábeis para o saneamento das atividades administrativas: as Comissões Parlamentares de Inquérito e os Tribunais de Contas*”. (grifo nosso)

Essas comissões não são criadas para simplesmente investigar crimes, como se fossem órgãos policiais. Também não podem julgar, tão-somente investigar. A investigação da CPI está ligada ao exercício do poder de fiscalização e controle pelo Poder Legislativo.

Verifica-se então que as comissões parlamentares de inquérito têm como finalidade fiscalizar o respeito às normas jurídicas pela Administração Pública e seus agentes públicos e de forma secundária aprovisionar o parlamento de informações e documentos bastante suficientes à elaboração e posterior aplicação de diplomas legais.

Observamos que a atribuição fiscalizatória supera “sobremaneira” a competência legislativa. Tal afirmação se fundamenta na impossibilidade das Casas Legislativas de elaborar projetos inerentes a matérias que são exclusivas da União; que não lhes permitem aumentar a despesa do Poder Executivo, projetos de caráter privativo daquele poder, etc.

Podemos citar como exemplos a impossibilidade das Assembléias Legislativas de elaborar projetos de lei que versem sobre o Direito Penal, Direito Civil, Direito Eleitoral. No entanto, é possível que as casas legislativas de nosso país investiguem, através das CPIs, o descumprimento do ordenamento pátrio por parte do agente político, na direção da atividade estatal.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard apreciando o Habeas Corpus nº 71.039/1994, orienta:

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.

[...]

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; “*conditio sine qua non*” de seu exercício regular. (STF. HC nº 71.039 RJ. Min. Relator Paulo Brossard. 1994).

Devemos destacar a importância do relatório conclusivo das Comissões Parlamentares de Inquérito. O texto constitucional de 1988 menciona que as conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promovam a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, desde que haja elementos suficientes que justifiquem a ação.

O inquérito parlamentar transmite, em sua fase final, entendimento conclusivo e definitivo sobre a situação fática e ilícita, investigada e analisada, elaborado no corpo do relatório final do inquérito parlamentar, por órgão colegiado e autônomo, entretanto, incompetente (pois não é órgão jurisdicional) e desprovido de poder de polícia suficiente para aplicar sanções penais.

Fazendo a leitura do mandamento constitucional, observa-se a obrigatoriedade do encaminhamento das conclusões ao *Parquet*, se houver indícios de responsabilidade civil ou criminal, uma vez que pertence ao Ministério Público a apuração dos fatos indicados.

É importante frisar que tais conclusões devem ser enviadas também à Mesa da Casa Legislativa para conhecimento do Plenário, e se for o caso, no âmbito federal, ao Tribunal de Contas da União que constitui órgão auxiliar do Parlamento no controle externo das contas públicas, sendo que as conclusões das CPIs podem colaborar nas funções do TCU no desempenho de suas funções.

Ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade, é obrigação da Comissão Parlamentar de Inquérito informar ao representante do Ministério Público para as providências necessárias.

Para corroborar os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito e seus objetivos, o legislador determinou que

fosse elaborado relatório conclusivo das ações das CPIs. No artigo 5º da lei nº 1.579/52 há a imposição do legislador para que a Comissão Parlamentar de Inquérito apresente o relatório e a conclusão dos trabalhos da CPI, por meio de resolução:

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

No documento conclusivo as Comissões Parlamentares de Inquérito podem propor reformas legislativas e administrativas com a finalidade do aprimoramento dos atos governamentais. Através do relatório final, a CPI cumpre sua finalidade de vigiar / fiscalizar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do governo e da administração, preservando o Estado de Direito e indicando o aprimoramento da democracia.

É importante observar que a Comissão Parlamentar de Inquérito não julga e não condena, não impõe qualquer tipo de pena ou sentença, tão-somente investiga, municiando o Ministério Público com os elementos probatórios suficientes para que promova a ação apropriada.

As conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito constarão de relatório que encerrando seus trabalhos, serão aprovados por resolução, conforme nos ensina Ovídio Rocha Barros Sandoval (2001, p. 50-51):

Trata-se do ato final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Com a apresentação do relatório, a Comissão conclui e encerra os seus trabalhos.

Em seu aspecto formal, o relatório deve ser circunstanciado, sendo explicitadas, em minúcias, todas as diligências realizadas na pesquisas referente ao fato determinado objeto da investigação, sendo clara a este respeito a Lei n. 1.579/52. Outrossim, se houve a investigação de outros fatos, decorrentes do fato determinado, o relatório deverá individualizá-los, em apartado, com a abordagem de cada um deles em separado (Lei n. 1579/52, art. 5º, § 1º, e Regimento Interno do Senado Federal, art. 150, § 2º).

Sandoval (2001, p. 51) explica ainda que devem constar no relatório as assinaturas de todos os membros da CPI:

O relatório deverá ser aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito e, antes de sua publicação no Diário da Casa Legislativa, são indispensáveis as assinaturas de todos os membros da comissão.

Acrescenta, por derradeiro, a importância de se diferenciar o relatório conclusivo das CPIs de peças judiciais (SANDOVAL, 2001, p. 51):

Não é possível ao relatório tomar a natureza, em suas conclusões, de peça semelhante às sentenças judiciais ou de uma denúncia, que são atos privativos do Poder Judiciário e do Ministério Público.

As conclusões da CPI, apresentadas em seu relatório, aprovado pelo Plenário da Casa Parlamentar, serão, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que tome as providências cíveis e criminais, promovendo assim a responsabilidade dos infratores.

O processo que nascer do encaminhamento das conclusões das CPIs terá prioridade sobre qualquer outro, com exceção do *habeas corpus*, do *habeas data* e do mandado de segurança, devendo a autoridade a quem foi encaminhado o relatório informar, no prazo de trinta dias, as providências tomadas e comunicar semestralmente a fase em que o processo se encontra, conforme determina a Lei nº 10.001/2000.

2. REQUISITOS E LIMITAÇÕES À INSTAURAÇÃO DAS CPIs

A Constituição Federal de 1988, ao conceder às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, delimitou a natureza de suas atribuições, restringindo-as *exclusivamente no campo da investigação probatória*, excluindo-as de quaisquer outras prerrogativas que dizem respeito às atribuições ordinariamente de competência dos magistrados e dos Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como decretar a indisponibilidade de bens pertencentes a pes-

soas sujeitas à investigação parlamentar.

Dessa forma, o eminente Ministro do STF, Celso de Mello, relator do Mandado de Segurança nº 23.452-1 RJ (DJU 12/05/2000), adverte:

A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que *as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos* (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), *nem desrespeitar o privilégio contra a autoincriminação* que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), *nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância* (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD). (grifo nosso)

Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho (2001, p. 127) o inquérito parlamentar é procedimento jurídico-constitucional delimitado pelo princípio da legalidade.

Sendo, o inquérito parlamentar, essencialmente, um procedimento jurídico-constitucional, *torna-se evidente que os poderes de que dispõe uma CPI acham-se necessariamente condicionados e regidos pelo princípio da legalidade* dos meios por elas utilizados na ampla investigação dos fatos sujeitos à apuração congressual. (grifo nosso)

A Constituição, portanto, limita os poderes das CPIs, conferindo-lhes apenas os poderes instrutórios, investigativos próprios das autoridades judiciárias. As provas obtidas mediante violação aos limites constitucionais deverão ser declaradas ineficazes.

É necessário verificar que cada Comissão Parlamentar de Inquérito deve exercer sua genuína atividade – a investigação – no limite de competência de sua Casa Legislativa. Assim, os limites de competência da Câmara Municipal, Assembléia Legislativa ou Congresso Nacional são também os limites de competência de suas respectivas CPIs.

Não resta dúvida que, sendo criação da Casa Legislativa

(qualquer das casas do Congresso, Assembléia Legislativa, etc.), sendo a CPI instrumento utilizado para o Poder Legislativo fiscalizar as ações estatais, pode-se concluir que a Comissão Parlamentar de Inquérito não pode ir além da competência material da respectiva Casa legislativa, tampouco ter poderes além daquela que a criou.

Torna-se importante reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, porque definitivamente não são absolutos, sofrem as restrições impostas pela Constituição Federal e encontram seus limites nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser atingidos na forma e hipóteses permitidas pela Carta Política.

2.1 OS LIMITES FORMAIS

Os limites formais estão regulamentados no dispositivo que os deu origem. São critérios objetivos quanto à sua forma, definidos no § 3º, do art. 58, da Constituição Federal de 1988. São os requisitos procedimentais de criação de uma CPI, de igual valor em relação aos próprios fundamentos constitucionais que disciplinam o inquérito parlamentar, indispensáveis à legitimidade do procedimento, como: *quorum* de um terço dos membros da Casa Legislativa na assinatura do requerimento para a instauração da CPI, obrigatoriedade da investigação de fato determinado, prazo certo de duração, seguir as normas dos regimentos internos, impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional das CPIs, ou seja, tão-somente existem no âmbito investigativo.

Em regra não há limitação em relação à quantidade de CPIs instauradas na Casa Legislativa, podendo ser criadas quantas comissões forem necessárias para realizar as investigações, respeitadas as normas que tratam da matéria.

O texto constitucional estabelece um *quorum*⁵ qualifi-

⁵ A palavra *quorum* designa o número mínimo de pessoas para o funcionamento de

cado para o requerimento de Comissões Parlamentares de Inquérito, apresentando a necessidade de um terço dos seus membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e de um terço de cada Casa quando se tratar de Comissões Mistas, conforme também determina o artigo 21 da Resolução nº 01 de 1970-CN, Regimento Comum do Congresso Nacional, *in verbis*:

Art. 21. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito terão o número de membros fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária.

No caso das Comissões Parlamentares de Inquérito, exige-se um *quorum* qualificado para o requerimento e instalação, que é de um terço. Não exige a necessidade de aprovação em Plenário, pois a sua criação surge do requerimento de um terço e não da maioria dos parlamentares. Basta o preenchimento desse requisito para a criação automática da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Não se pode confundir a iniciativa (requerimento da criação) com a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito. O ato de criação das CPIs é vinculado, cabendo ao Presidente da Casa Legislativa analisar a existência de *quorum* qualificado no requerimento da criação da CPI, fato determinado, prazo certo, surgindo então o poder-dever de criar a Comissão Parlamentar de Inquérito pretendida.

O texto constitucional é claro no sentido de que o re-

um órgão colegiado. A exigência da assinatura de um terço dos membros da Casa Legislativa no requerimento para a instauração da CPI faz com que o inquérito parlamentar seja um procedimento que se coaduna com a democracia e possa garantir os direitos das minorias, tendo em vista que não é preciso que a maioria seja a favor da instauração da CPI para que ela possa existir.

querimento assinado por um terço dos membros da Casa Legislativa provoca a criação automática, preenchidos os requisitos já mencionados no parágrafo anterior. A inobservância desse requisito formal de iniciativa acarreta a nulidade da Comissão Parlamentar de Inquérito.

As Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas por prazo certo, conforme determina o texto constitucional, não podendo se prolongar irrestritamente, sendo que o prazo de duração deverá constar no requerimento.

O preceito fundamental apresenta duas finalidades. Faz com que os trabalhos das CPIs sejam otimizados, evitando desperdício de tempo. Quanto ao investigado, este tem o direito de saber o tempo da investigação a que será submetido, pois a investigação por si só já é um constrangimento ao cidadão, exigindo-se o lapso temporal suficiente para suportar tal constrangimento.

O requisito de prazo certo tem a função de reduzir as chances de desvirtuação das atividades da comissão, além de impedir que os trabalhos realizados se tornem morosos e por vezes ineficazes. A consequência do disposto no art. 58, §3º da Carta da República, está na proibição da investigação por tempo indefinido, que poderia expor os indiciados à mira dos parlamentares *ad eternum*.

As Comissões Parlamentares de Inquérito tem caráter temporário de acordo com sua lei regulamentadora, seu encerramento decorre de três hipóteses: entrega do relatório final (gerando a conclusão dos trabalhos); decurso do prazo; término da sessão legislativa ordinária ou término da legislatura.

A Constituição Federal consagrou a todos o direito fundamental ao processo num prazo razoável, e exige como garantia um processo sem dilações desnecessárias, conforme determina o art. 5º, inciso LXXVIII, do texto constitucional:

Art. 5º. [...]

[...]

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são

assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A efetividade das atividades das Comissões Parlamentares de Inquérito surge do direito do investigado de obter a conclusão do processo em prazo razoável, sem dilações desnecessárias.

O legislador constituinte pôs o prazo em aberto, deixando à vontade dos parlamentares, estampada no requerimento, o estabelecimento do prazo certo. A vinculação do prazo certo é medida imperativa. O lapso temporal das Comissões Parlamentares de Inquérito deve ser preestabelecido, sob pena de a duração da investigação se tornar eterna e inútil.

Vale observar que, de acordo com a Lei n.º 1579/52, art. 5º, § 2º, a comissão deveria, obrigatoriamente, terminar no fim da sessão legislativa em que tiver sido outorgada, podendo ser prorrogada, mas apenas para prosseguir com os trabalhos no período da legislatura em curso, não sendo vedada a criação de uma nova comissão com o mesmo objetivo na legislatura subsequente.

Art. 5º. [...]

[...]

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

Ressalta-se que o parágrafo acima não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, uma vez que a referida norma foi a primeira lei em sentido formal a disciplinar a matéria, sendo criada sob a égide da Constituição de 1946, que não determinava prazo certo. O texto da Constituição Federal vigente, estabeleceu o limite temporal, portanto, o referido dispositivo não fora recepcionado.

O prazo deve ser determinado no requerimento, como também sua prorrogação previamente estabelecida, para que o prazo certo não se torne “incerto e despropositado” devido às múltiplas prorrogações sem quaisquer critérios (BULOS, 2001,

p. 225):

Deveras, a exigência de prazo certo deve ficar livre de possíveis prolongamentos oblíquos ou alargamentos temporais de encomenda, sem falar das acumulações de prorrogações dos prazos, tão comuns por aí. Mediante essas práticas subversivas da supremacia constitucional, busca-se recuperar prazos vencidos ou exauridos, transformando o inquérito parlamentar, que é temporário, em eterno mecanismo fiscalizador.

É importante salientar que a prorrogação é exceção, existindo somente em caso de necessidade devidamente fundamentada. As prorrogações excessivas podem prejudicar os trabalhos do Poder Legislativo e ofender os direitos do investigado. A prorrogação deve ser aprovada pela maioria dos membros da CPI e por um terço dos membros da Casa Legislativa.

Vale ressaltar, por óbvio, que o término da legislatura faz com que seja impossível permanecer a execução dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, pois tanto os partidos quanto os blocos parlamentares são modificados, razão pela qual também é vedado o desarquivamento na legislatura seguinte.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 142) enfaticamente é contrário as continuadas prorrogações de prazo das CPIs:

As investigações parlamentares têm seu fundamento, escopo e natureza trazidos pela Constituição. Ao mencionar prazo certo, a Carta Política fez uma escolha, indicando que certos fatos, justamente em razão de sua complexidade, devem ser deixados aos cuidados de outras instituições, não se afeiçoando ao perfil das investigações parlamentares. Não concordamos, portanto, com a possibilidade de continuadas prorrogações de prazo, ainda que dentro da mesma legislatura. O prazo fixado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados – 180 dias, no máximo – oferece parâmetro razoável para verificar se comissões que recebam várias prorrogações não estão em rota de encontro com a Constituição.

A demora em finalizar os trabalhos da CPI torna inoportuna a finalidade e a própria conclusão da investigação, que requer medidas e providências imediatas para que não haja

demora na busca pela verdade dos fatos, assim como seu objetivo não se torne vazio, sem finalidade legislativa, chegando a ser oneroso e inútil.

Me parece que as palavras de Paulo Hamilton Siqueira Junior (2007, p. 65), ousam apresentar a melhor solução para se determinar um prazo razoável para a conclusão dos trabalhos das CPIs:

De lege ferenda, o prazo certo de duração das Comissões Parlamentares de Inquérito será de 180 dias, com a possibilidade de uma única prorrogação de 90 dias. As comissões funcionarão, ainda, no período de recesso parlamentar, não podendo extrapolar a legislatura que as criou. A limitação temporal traria mais efetividade ao processo como instrumento que alcança a Justiça.

2.2 OS LIMITES MATERIAIS

Os limites materiais, ao contrário dos limites formais, são limitações de substância e estão assinalados em dispositivos constitucionais no universo do ordenamento jurídico, unificando determinadas matérias que devem ser respeitadas pelos membros do Poder Legislativo, integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito. Esses dispositivos, não estão direcionados às CPIs, mas funcionam como normas de observância obrigatória por elas, uma vez que deverão ser devidamente respeitados pela Casa que as criaram. As limitações substanciais (materiais) à investigação parlamentar dizem respeito à *reserva de jurisdição*, à *separação dos poderes*, ao *princípio republicano* e aos *direitos e garantias individuais*.

As Comissões Parlamentares de Inquérito somente poderão ser criadas e poderão investigar de acordo com a competência de sua Casa ou Casas Legislativas. As CPIs são partes integrantes do Poder Legislativo e estão adstritas ao seu âmbito de atuação.

Fato é tudo aquilo que é verdadeiro, palpável, concreto, real, preciso, definido. O texto constitucional não permite in-

investigação em abstrato. Alexandre Issa Kimura (2001, p. 38) ensina:

“o fato determinado é o que está caracterizado no mundo fenomênico, preciso em seu conteúdo e delimitado em extensão, que gera situação de irregularidade frente ao ordenamento jurídico ou anormalidade em face do interesse público. O fato não pode ser vago, impreciso, todavia, outros fatos, desde que intimamente relacionados com o principal, podem ser objeto de investigação”.

O fato determinado exigido para a atividade investigativa delimita seu âmbito de atuação, com o fito de evitar desvios de finalidade, fundamentando assim a existência de interesse público, conforme conceitua o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 35, § 1º, *in verbis*:

Art. 35 [...]

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

Uadi Lammego Bulos (2001, p. 219) informa que a criação das CPIs encontra-se condicionada a um fato determinado vinculado ao interesse público. Fatos que não encontram amparo no interesse público não podem ser objetos de investigação:

Essa determinabilidade se exterioriza pelo caráter público do interesse subjacente ao fato que se pretende investigar. É dizer, acontecimentos ligados à vida privada dos indivíduos estão imunes à ação das CPIs, pois inexistente qualquer interesse público em causa para autorizar a instauração do inquérito parlamentar. Ademais, não basta apontar um fato tido como determinado para justificar a instauração de inquéritos parlamentares. Pedidos de investigação de empresa, por exemplo, que não têm a mínima relação com o Poder Público, ou investigações para saber de detalhes sobre o relacionamento conjugal de alguém, não preenchem o requisito constitucional. Imperioso, na qualificação do fato, é detalhar, minuciosamente, a relevância do interesse público que está em jogo.

O fato determinado tem que ser especificado, demonstrado no requerimento de sua criação, com fundamentos suficientes para o convencimento dos parlamentares que autorizarão

a ação investigadora da Comissão⁶. Nada impede que sejam vários os fatos a serem apurados por uma mesma Comissão, mas que tenham correlação entre si. Se os fatos objetos de inquérito forem diversos, a CPI dirá, em separado, sobre cada um, a qualquer tempo, até mesmo antes de estar concluída a investigação dos demais.

Alexandre de Moraes (2007, p. 1102) orienta:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI têm poderes de investigação *vinculados à produção de elementos probatórios para apurar fatos certos* e, portanto, não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória (CPP, art. 125), uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juízes. (grifo nosso)

Insta informar que nem todo fato determinado poderá ser objeto de investigação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. É indispensável que esse fato esteja relacionado com as atividades fiscalizadoras do Poder Legislativo. Certos delitos deverão ser investigados pela polícia judiciária e pelo Ministério Público, não apenas por possuírem competência para tanto, mas por possuírem instrumentos adequados para a elucidação dos fatos. A investigação poderá recair sobre agentes públicos e também sobre atividades particulares, desde que, nesse último caso, tais atividades possuam relação com a competência da Casa e que tragam prejuízo ao interesse público, ou seja, a atividade privada investigada deve estar ligada com a atividade estatal, no âmbito de atuação da Casa Legislativa que originou a CPI.

O ministro do STF, Celso de Mello, relator do MS 23.576 – DF, de maneira brilhante, nos ensina e “finaliza”⁷

⁶ A indicação de fato ou fatos determinados é uma forma da CPI ter o controle de seus próprios atos, para que não incorra em acusações vazias, levianas, ferindo de morte a moral, a imagem, a dignidade da pessoa humana.

⁷ “finaliza” – o uso da expressão tem como objetivo dar sentido de acabamento, de arremate, de fechar o assunto com “chave de ouro”, homenageando o brilhantismo do eminente ministro do STF Celso de Mello. Ressalta-se que o instituto da CPI é

bem esse entendimento:

Se é certo que não há direitos absolutos, também é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas. *A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão Legislativa, não pode desviar-se dos limites traçados pela Constituição nem transgredir as garantias que, decorrentes do sistema normativo, foram atribuídas à generalidade das pessoas.* “Não se pode tergiversar na defesa dos postulados do Estado Democrático de Direito e na sustentação da autoridade normativa da Constituição da República, eis que nada pode justificar o desprezo pelos princípios que regem, em nosso sistema político, as relações entre o poder do Estado e os direitos do cidadão – de qualquer cidadão” (STF, MS 23.576 – DF, Rel. Min. Celso de Mello, *Informativo STF* n. 176, de 9-2-2000). (grifo nosso)

2.3 LIMITES IMPOSTOS PELOS REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS

O texto constitucional determina poderes às Comissões Parlamentares de Inquérito, poderes estes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. É preciso analisar o texto da Carta Política com muita cautela. A pura e simples leitura do dispositivo constitucional (art. 58, § 3º) pode nos conduzir a erro, uma vez que os poderes das CPIs não são absolutos e o Regimento Interno das Casas Legislativas não pode ampliar os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O Regimento Interno da Casa Legislativa é aprovado mediante resolução que tem como escopo a disciplina de matéria de competência específica da Casa Legislativa e se dirige aos membros dessa Casa e apenas poderá disciplinar os poderes consagrados pela Constituição Federal no interior da respectiva Casa e não obriga a toda a coletividade.

digno de grandes discussões e aperfeiçoamentos, com a colaboração dos grandes doutrinadores do Direito.

Para esclarecer o campo de atuação dos Regimentos Internos, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 164-165) ensina:

Os regimentos são atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Como ato regulamentar interno, o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral.

Ressalta-se então que nenhum Regimento Interno poderá atribuir poderes às CPIs que possam causar prejuízos à coletividade. Tomando como base os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, conclui-se que o Regimento Interno poderá dispor de procedimentos administrativos e disciplinares para a melhor execução dos trabalhos das CPIs no seu campo de atuação. Para tanto, passamos a analisar alguns dispositivos relevantes inseridos nos Regimentos Internos das Casas Legislativas do Congresso Nacional, que delimitam as ações das Comissões Parlamentares de Inquérito.

2.3.1 REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

O Regimento Interno do Senado, em seu art. 145, se coaduna com o mandamento constitucional, e reproduz o artigo 58, § 3º da Constituição Federal, prevendo que a “criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal”.

Um avanço de grande relevo, em relação aos limites na execução das atividades das CPIs encontra-se no parágrafo 1º do art. 145, do Regimento, quando determina a previsão de despesas⁸ das CPIs no exercício de suas funções:

Art. 145. [...]

§ 1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de

⁸ Essa inovação do regimento interno do Senado impede que, as ações da CPI não onerem demais o erário, havendo gastos desnecessários ao sabor das emoções e dos interesses e caprichos de seus parlamentares.

membros, o prazo de duração da comissão e o *limite das despesas a serem realizadas*. (grifo nosso)

Outra imposição importante se consubstancia no parágrafo 3º do artigo supracitado determinando que o parlamentar se limite a participar a apenas duas Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo uma atuando como titular e a outra como suplente. Significa dizer que ao Senador há a restrição na execução das tarefas inerentes às Comissões que integra, preservando o exercício regular de sua atividade primitiva, legislar:

Art. 145 [...]

[...]

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

O art. 146 deixa clara a delimitação do campo de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, relativa a matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos Estados Federados, que tem as Assembléias Legislativas para exercer o controle e fiscalização de suas ações.

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

I – à Câmara dos Deputados;

II – às atribuições do Poder Judiciário;

III – aos Estados. (grifo nosso)

Nesse contexto, apresentamos trecho do acórdão proferido pelo STF no HC nº 79441 em face do presidente da chamada “CPI do Judiciário” instaurada pelo Senado Federal:

"O Tribunal, considerando que, no caso, busca-se investigar decisões judiciais do magistrado e não atos administrativos por ele praticados, deferiu o pedido para que não seja o paciente submetido à obrigação de prestar depoimento, com base no art. 146, b, do Regimento Interno do Senado Federal ("*Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: ... b) às atribuições do Poder Judiciário;*"), norma esta decorrente do princípio constitucional da separação e independência dos Poderes. (STF, HC 79.441 – DF, rel. Min. Octavio Gallotti, 24.11.1999). (grifo nosso)

2.3.2 REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Resolução nº 17/1989, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 35, em consonância com a Carta Política de 1988, praticamente reproduz o texto constitucional, mas delimita, no parágrafo 1º do dispositivo, para a competência daquela Casa, o que é fato determinado:

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

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

O parágrafo acima citado é o melhor conceito apresentado pelo legislador para o objeto da investigação parlamentar, dando amplitude social à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Analisando ainda o disposto no artigo 35 dessa resolução, em seu parágrafo 3º, observamos que a Câmara dos Deputados também delimita o prazo que considera razoável para a execução e conclusão dos trabalhos, prazo esse de cento e vinte dias, podendo ser prorrogável por mais sessenta dias, vejamos:

Art. 35 [...]

[...]

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

Outra inovação, apresentada no parágrafo 4º do mesmo artigo, é o limite imposto pela Resolução nº 17/1989, impossibilitando a criação de nova CPI enquanto estiverem funcionando cinco comissões, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo *quorum* (um terço) do *caput* do artigo.

Art. 35. [...]

[...]

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

3. ANÁLISE DOS PODERES E LIMITES DAS CPIS

3.1 PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

O exercício do inquérito parlamentar está relacionado ao poder de legislar e intimamente ligado ao poder de fiscalizar, por isso é necessário o surgimento de meios coercitivos necessários à execução da investigação. Nesse sentido, o Ministro do STF, Paulo Brossard apresentou seu voto:

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. A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. *Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o punctum dollens da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil*”. (STF, HC 71.039 – RJ, rel. Min. Paulo Brossard, 07.04.1994) (grifo nosso).

É importante frisar que os poderes são amplos, mas isso não quer dizer que sejam ilimitados. A atuação do Poder legislativo deverá se submeter à Constituição. No mesmo sentido,

as Comissões Parlamentares de Inquérito devem observar às determinações constitucionais⁹. O desenvolvimento do inquérito instaurado pelo legislativo é regido por normas que, visando impedir os excessos, impõem inafastáveis limitações jurídico-constitucionais ao exercício das atribuições legislativas, na investigação dos fatos.

Para que as ações e decisões da CPI não corram o risco de serem consideradas ilegais¹⁰, é necessário que sempre sejam acompanhadas de suas ensejadoras motivações, conforme orienta o Ministro Sepúlveda Pertence:

“Assim também, o poder de investigação das autoridades judiciais, conferidos às CPIs, no qual *um dos seus freios mais eficazes é precisamente o da motivação de suas decisões*, as quais – ao contrário do que supõe a sua crítica no agravo – não se reduzem aos julgamentos, mas se manifestam também no exercício do poder instrutório, particularmente na admissão ou determinação de provas; sobretudo, daquelas que interferem na área dos direitos e liberdades individuais”. (STF, MS 23.466 – DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 25.06.1999) (grifo nosso).

A fundamentação pode se encontrar em qualquer peça ou momento do procedimento. A fundamentação pode ser encontrada no próprio projeto, no requerimento, na indicação, no parecer, conhecidos como proposições parlamentares, o que solidifica a conclusão de que a decisão parlamentar não poderá ser arbitrária e sem qualquer fundamento dotado plausibilidade.

3.1.1 PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DOS MAGISTRADOS

⁹ Essa submissão aos ditames constitucionais se dá em razão da preservação dos direitos individuais e coletivos, respeitando a imagem, a intimidade, a liberdade, propriedade que somando a outros direitos e garantias resulta na preservação da dignidade da pessoa humana.

¹⁰ A Comissão Parlamentar de Inquérito não pode exceder em suas prerrogativas, sob pena de incidir em abuso de poder, se nortearo pelos limites impostos pelo ordenamento jurídico que determina a extensão dos seus poderes investigatórios.

Inicialmente é imprescindível analisar os poderes concedidos aos magistrados e, principalmente, analisar aqueles poderes que são reservados, pela Constituição Federal, ao Poder Judiciário e que não podem, em hipótese alguma, ser atribuídos a outro Poder.

O poder de investigação da magistratura está relacionado à distribuição da justiça necessária à busca da verdade real, que se dá por intermédio de uma investigação de fatos apresentados em juízo. Para processar e julgar é necessário que o magistrado, amplamente, investigue, determinando diligências, ouvindo testemunhas, determinando inspeções, interrogando acusados, requisitar provas e realização de perícias, determinar busca e apreensão de objetos e coisas, determinar a interceptação telefônica e tudo o que for necessário para se apresentar a verdade. Assim, os poderes de investigação do juiz são chamados poderes instrutórios, integrantes do processo judicial.

A atividade jurisdicional tem como objetivo não só a composição da lide e garantia de direitos subjetivos, mas também a reafirmação de valores consagrados pela sociedade. O processo e seu desfecho objetivam assim, cumprir a vontade da lei e a garantia de direitos subjetivos pela busca da verdade real. O juiz se desliga então da figura inerte – expectador – da produção de provas, conforme a inteligência de Francisco Campos, *in* Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, Título VII – As Provas:

“[...] o juiz deixará de ser expectador inerte da produção de provas. Sua intervenção na atividade processual é permitida, não somente para dirigir a marcha da ação penal e julgar afinal, mas também para ordenar, de ofício, as provas que lhe parecerem úteis ao esclarecimento da verdade. Para indagação desta, não estará sujeito a preclusões. Enquanto não estiver averiguada a matéria da acusação ou da defesa, e houver uma fonte de prova ainda não explorada, o juiz não deverá pronunciar o *in dubio pro reo* ou o *non liquet*”.

Corroborando o entendimento Marco Antônio Marques da Silva (1993, p. 7-8) ensina:

A lei processual penal atribui ao juiz a faculdade da iniciativa probatória, pois na busca da verdade real pode determinar as diligências que entender necessárias para o deslinde da causa. É vedado apenas exceder os limites do admissível, determinando investigação sem qualquer vínculo com os fatos e demais provas dos autos.

Com a edição do § 3º do art. 58 da Constituição Federal de 1988 o legislador constituinte nivelou as CPIs ao Poder Judiciário em relação aos poderes de investigação conferidos a ele. Portanto, alguns dos poderes do magistrado na investigação se estendem às Comissões Parlamentares de Inquérito.

A Comissão Parlamentar de Inquérito pode determinar atos probatórios, como por exemplo, a quebra de sigilo e, como as ações do juiz, os atos da CPI serão rigorosamente submetidos ao controle de legalidade através dos remédios constitucionais – *habeas corpus* e mandado de segurança.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 69) brilhantemente ratifica:

“a Constituição procedeu a uma equiparação dos poderes destes órgãos parlamentares com os dos juízes, limitada ao procedimento de investigações. Nossa opinião é de que todas aquelas possibilidades dadas à investigação dos juízes são também dadas, de pleno direito, às Comissões Parlamentares de Inquérito”.

A cláusula de reserva concedida aos juízes não alcança as Comissões Parlamentares de Inquérito quando se trata de investigação. O princípio constitucional da reserva da jurisdição significa que determinadas matérias, como a decretação de prisão e medidas cautelares são exclusividades do Poder Judiciário. É o que verificamos quando se analisa as penas restritivas de liberdade e das penas de caráter criminal no seu todo.

A análise mais acertada é até onde a Constituição Federal de 1988 equiparou a Comissão Parlamentar de Inquérito ao Poder Judiciário, “transferindo” parte da jurisdição ao Poder Legislativo, sob a ótica da investigação. São amplos os poderes investigatórios das CPIs desde que respeitados os limites im-

postos pela reserva jurisdicional constitucional:

“são amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC nº 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar Ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias. Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isto significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar busca e apreensões. O fundamental, nesse âmbito, é: (a) jamais ultrapassar o intransponível limite da “reserva jurisdicional constitucional”, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (Constituição Federal, art. 5º, inciso XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII); (b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor; (c) não confundir “poderes de investigação do juiz” (CF, art. 58, § 3º) com poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *ius libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do País. (FARIA; GOMES, 1999, p. 12)

3.1.2 DETERMINAÇÃO DE DILIGÊNCIAS

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm o poder para determinar tudo que for necessário para o esclarecimento do objeto da investigação. Diligência é a execução de serviços realizados fora da sede do Parlamento. Em se tratando da Câmara dos Deputados e do Senado, estas casas são a *longa manus* do Poder Legislativo Nacional. Sua competência constitucional se estende por todo o território nacional. Portanto, as CPIs de cada casa podem promover diligências em outros lugares, diversos da sede do Parlamento. As diligências que, em princípio, devem ser feitas por todos os membros das CPIs, podem ser feitas por alguns de seus membros, caso decidido pela maioria, a exemplo do que ocorre quando a comissão é composta de muitos membros e há indisponibilidade ou insuficiência de recursos financeiros para custear as despesas decorrentes dessas diligências.

Plínio Salgado (2001, 174) assinala a possibilidade de deslocamento de testemunhas à Comissão Parlamentar de Inquérito:

Excepcionalmente, em face da absoluta impossibilidade de deslocamento da CPI, as testemunhas, residentes em lugares distantes e distintos da sede dos trabalhos, poderão ser intimadas a ir até à comissão, para serem ouvidas ou acareadas, hipótese em que, evidentemente, as despesas de transportes, hospedagem e outras serão de responsabilidade da Casa Legislativa onde se instaurou a investigação.

Ressalta-se que é necessário o uso da cautela e prudência ao aplicar tal procedimento para o deslocamento das testemunhas:

“tal processo, entretanto, deve ser usado com toda cautela, para evitarem-se abusos e constrangimentos, dado que a testemunha pode ficar sujeita a lamentáveis perdas de tempo, além de outros incômodos”. (SAMPAIO, 1964, p. 77)

Para ouvir testemunha que reside fora da sede da CPI e quando houver dificuldades de deslocamento tanto para a testemunha como para a comissão, Plínio Salgado (2001, 175) orienta:

Residindo a testemunha em lugar fora da sede da CPI e em razão de eventuais dificuldades de deslocamento, tanto para aquela como para esta, a intimação far-se-á por carta precatória ou carta rogatória, conforme se trate de residência dentro do País ou no exterior, na forma do Código de Processo Penal (art. 222 e 783), cujas normas são aplicáveis à investigação parlamentar, nos termos do assinalado artigo 6º, da Lei n. 1.579, de 18.03.52.

3.1.3 CONVOCAÇÃO DE MINISTROS DE ESTADO E DEPOIMENTO DE AUTORIDADES

O art. 2º da Lei 1579/1952 estabelece que no exercício de suas atribuições, as CPIs poderão requerer a convocação de Ministro de Estado, tomar depoimento de qualquer autoridade federal, estadual ou municipal. Os Ministros de Estado têm o dever de prestar informações, pessoalmente ou por escrito ao Congresso Nacional a teor do que dispõe o art. 50, *caput*, da Constituição Federal:

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

E ainda, o seu parágrafo 2º:

Art. 50. [...]

[...]

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

Concluímos, portanto, que os Ministros de Estado estão obrigados a comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito para prestar esclarecimentos. No entanto, não será

determinada sua condução coercitiva, mas responderão por crime de responsabilidade, conforme o art. 13, itens 3 e 4 da Lei 1079/1950, *in verbis*:

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos ministros de Estado:

[...]

3) a falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para, pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

4) não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.

Tal obrigatoriedade se estende ao parlamentar que se recusar a comparecer, injustificadamente, perante a CPI, o que demonstra “quebra do decoro parlamentar”, conforme determina o art. 55, II da Carta Política:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

[...]

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

O parlamentar que se recusa a comparecer injustificadamente perante a Comissão Parlamentar de Inquérito atenta contra o decoro parlamentar. Trata-se de conduta incompatível com as funções de representante do povo.

É importante frisar que algumas autoridades públicas e membros do Poder Judiciário estão desobrigados de testemunhar em inquérito parlamentar em razão da sua condição funcional. Essa desobrigação se dá em razão do *princípio da separação e independência dos poderes e em alguns casos, no princípio da autonomia das unidades federativas, pela sua divisão política, ou da não intervenção nos Estados e Municípios* (SALGADO, 2001, p. 125).

Quando a CPI for instituída por uma das Casas ou pelo próprio Congresso, não podem ser intimados o Presidente e o

Vice-Presidente da República¹¹. Os ministros do STF e demais juízes federais, por atos relacionados à atividade jurisdicional, não poderão ser intimados, a teor do que dispõe o artigo 41 da Lei Complementar nº 35/1979:

Art. 41 - Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir.

O mesmo fundamento, na esfera estadual, impede a intimação do Governador e do Vice-Governador do Estado, Desembargadores e Juízes, por comissão constituída pela Assembléia Legislativa. Assim, no plano municipal, é vedada a intimação do Prefeito e do Vice-Prefeito por comissão de investigação criada no âmbito da Câmara Municipal.

Em consonância com o exposto, o STF prolatou o acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 111, que tinha como requerente o Governador do Estado da Bahia e requerida a Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, que convocou o requerente a prestar, pessoalmente, informações sob pena de importar crime de responsabilidade, vejamos a ementa:

“Dispositivo da Constituição do Estado da Bahia que prevê a convocação, pela Assembléia Legislativa, do Governador do Estado, para prestar pessoalmente informações sobre assunto determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. *Fumus boni iuris* que se demonstra com a afronta ao princípio da separação e harmonia dos Poderes, consagrado na Constituição Federal. *Periculum in mora* evidenciado no justo receio do conflito entre Poderes, em face de injunções políticas. Medida cautelar con-

¹¹ Plínio Salgado (2001, p. 126) enfaticamente esclarece: “*Em ambos os níveis governamentais, ao reverso, se admitida a intimação das autoridades referidas, cada qual dos Poderes, Executivo e Judiciário, deixaria de ser independente para subordinar-se ao Legislativo, ferindo, assim, o princípio a que Montesquieu deu forma universal. Coerente com esse princípio, da tradição do nosso direito constitucional, nenhuma das Cartas Políticas, de 1891 a 1988, previu a convocação do Presidente da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto determinado, seja à Câmara ou ao Senado, cada qual, portanto, está imune de comparecimento*”.

cedida”. (STF, ADIN 111, rel. Min. Carlos Madeira, 25.10.1989)

Nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade é importante analisar o voto do Relator Ministro Carlos Madeira:

O dispositivo cuja inconstitucionalidade se argüi não é da nossa tradição republicana. Em nenhuma das Constituições brasileira, de 1891 a 1967, com a Emenda de 1969, foi prevista a convocação, pelo Congresso, do Presidente da República, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto determinado.

Previu-se, sim, a convocação dos Ministros de Estado à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, para os fins indicados na lei fundamental. A Constituição de 1988 especifica pormenorizadamente os casos de comparecimento dos Ministros de Estado às Casas do Congresso Nacional, mediante convocação ou voluntariamente (art. 50 e § 1º) ou perante as Comissões (art. 58 e III), ou, ainda, ao atendimento de pedidos escritos de informações formulados pelas Mesas da Câmara e do Senado (art. 50, § 2º).

Ministros de Estado, porém, são auxiliares do Presidente da República. Não obstante a eminência dos seus cargos e a autonomia de suas funções, não têm eles a titularidade do poder, que se caracteriza, mas palavras de Sampaio Dória, na capacidade de haver-se sem dependência, por delegação constitucional da soberania do povo. Esse poder é que detém outro poder, como fundamento da separação e harmonia dos poderes, antevista por Montesquieu.

A Constituição de 1988 não se afastou desse princípio, apesar da inspiração parlamentarista que a permeia. O Presidente da República não é subordinado ao Poder Legislativo, em ordem a ser por este convocado para prestar esclarecimentos perante as Casas do Congresso.

Igual modelo inspira a autonomia dos Poderes dos Estados. No entanto, a Constituição do Estado da Bahia, no inciso XXVIII do art. 71, estabelece verdadeira subordinação do Governador à Assembléia Legislativa, imputando-lhe crime de responsabilidade no caso de não atender à convocação para prestar, pessoalmente, perante a Casa, informações sobre o assunto previamente determinado.

Daí o *fumus boni iuris* do pedido da medida cautelar: a exigência constitucional baiana não se harmoniza com o modelo

federal.

Quanto ao *periculum in mora*, parece evidenciar-se no justo receio que tem o Governador do Estado de sujeitar-se às injunções políticas, que diz dominantes na Assembléia Legislativa, prevendo eventual constrangimento ao titular do poder executivo, sem que se possa deter o outro poder.

Não parece despiendo tal receio, em face dos conflitos que, nos Estados, sempre emergem das relações entre o Legislativo e o Executivo. (STF, ADIN 111, rel. Min. Carlos Madeira, 25.10.1989)

O princípio da autonomia das unidades federativas impede que se intimem Prefeito, o Vice-Prefeito, e os Vereadores por comissão de inquérito da Assembléia Legislativa ou de cada Casa do Congresso Nacional. Este fundamento não impede o trabalho de CPI de qualquer das Câmaras Federais nos territórios dos Estados e Municípios, posto que o campo de atuação dessas Casas de Leis é em âmbito nacional.

3.1.4 O INDICIADO, O DEVIDO PROCESSO LEGAL E O DIREITO AO SILÊNCIO

Inicialmente devemos entender, em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito, o que significa a expressão: indícios.

Vejamos o ensinamento de Plínio Salgado (2001, p. 89):

Indício é vocábulo derivado do Latim – *indicium* -, significando “rastro, sinal, vestígio”, e, juridicamente, “considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias” (Código de Processo Penal, art. 239). Trata-se de conceito que aproveita ao Direito em geral, definindo-se, ao seu turno, *o indiciado como a pessoa sobre a qual recaem os indícios de haver cometido um ato ou fato ilícito, cujo âmbito genérico exprime tudo o que se faz ou é feito em contrário à lei, à moral e aos bons costumes, e o que, embora não proibido ou vedado em lei, é reprovado pela opinião pública*. Tem-se [...] ilícito penal, ilícito civil, ilícito

fiscal, ilícito funcional. (grifo nosso)

Havendo indícios (vestígio, fato comprovador, sinal, rastro) da prática de atos ilícitos, é imprescindível que seja ouvido o “indiciado”, inclusive, com assistência de advogado. Em se tratando da lei 1.579/1952, o termo indiciado, na forma do art. 2º, é aplicado no sentido amplo, ou seja, é aquele indivíduo em relação ao qual há indícios de autoria de ilícito, sendo irrelevante a sua natureza jurídica.

Ainda, Plínio Salgado (2001, p. 89-90) ensina:

[...] Caso se tomasse a palavra indiciado na acepção penal, ou seja, da pessoa à qual se fez uma imputação criminal, como sugere um ou outro autores que discorreram sobre o assunto, estar-se-ia diante de uma incorreção técnica, pois que nem sempre o fato que atribui ao indiciado é crime definido na legislação penal, *a par de que, neste caso, a apuração pertence à polícia judiciária e aos juízes com competência criminal.* (grifo nosso)

Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 47) critica:

“Só nos inquéritos parlamentares para apurar crimes de responsabilidade ou para decidir sobre o decoro de um membro do Legislativo pode-se conceber, em boa técnica legislativa, a presença de ‘indiciados’. Nos demais inquéritos parlamentares, cujo escopo é informativo – informar a câmara investigadora ou a opinião pública -, todos que são ouvidos deveriam ser considerados ‘testemunhas’”.

Plínio Salgado (2001, p. 90) rebate categoricamente as indagações acima:

“O comentário seria despiendo, não fora pelo seu caráter pedagógico, posto que naturalmente inexistem “indiciados” na hipótese formulada, em razão dos próprios objetivos informativos da CPI, qualificando-se as pessoas convocadas como “testemunhas”.

O indiciado e a testemunha, conforme o art. 3º da lei 1.579/1952 serão intimados a comparecer perante a CPI de acordo com o que determina a legislação penal, sendo que a intimação deverá ser feita por mandado, por intermédio de pessoa credenciada pela CPI, observando as normas do Código de Processo Penal, no que couber. Observando os desígnios do

processo penal, conforme mandamento da lei 1.579/52, em seus artigos 3º e 6º, não é permitido a intimação de indiciado ou testemunha através de meios telefônicos ou por via postal.

Corroborar a afirmação Damásio de Jesus (1993, p. 225):

“a lei processual penal, ao contrário da civil e da trabalhista, desconhece a intimação por via postal, devendo todos os atos cientificatórios ser realizados pessoalmente, sendo nulos os efetivados de outra forma”.

O comparecimento do indiciado perante a Comissão Parlamentar de Inquérito é obrigatório, ou seja, ninguém pode escusar-se de comparecer à comissão parlamentar de inquérito para depor:

“Se nenhum cidadão pode eximir-se de depor perante a mais modesta autoridade policial, em inquérito regularmente instaurado, não se pode conceber possa a alguém escusar-se a comparecer perante comissão designada pelo Poder Legislativo [...]”

Ora, se há esse dever de cidadão, haverá o correspondente poder da Comissão de exigir diretamente e por seus próprios meios o cumprimento dele. *A comissão não há de andar esmolando ao Judiciário o socorro de um meirinho*, para que possa desempenhar suas tarefas normais. Poderá recorrer a ele e a ele deverá recorrer quando necessário, ou seja, quando os seus próprios meios de ação se revelarem “insuficientes”. (STF, HC 71.039 – RJ, rel. Min. Paulo Brossard, 1994) (grifo nosso).

Antes da Constituição Federal de 1988, se o indiciado não comparecesse diante da CPI, sem motivo justificado, a sua intimação seria solicitada ao juiz criminal da comarca em que residisse o indiciado, que determinaria então, sua apresentação pela autoridade policial ou condução por oficial de justiça, utilizando-se do mandamento do art. 218 do Código de Processo Penal.

Após a promulgação da Carta Política de 1988, Plínio Salgado (2001, p. 93) afirma que as CPIs podem usar de meios compulsórios para fazer com que os indiciados se apresentem

perante as comissões, respeitando seus direitos fundamentais:

Com o advento da Constituição da República atual, entendemos que o referido parágrafo 1º do artigo 3º da Lei n. 1.579, de 18.03.52, foi por ela parcialmente revogado, porque a *Lex Fundamentalis* assegurou às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º), as quais, agora, além do poder de intimar (antes disposto apenas em norma legal ordinária), podem utilizar-se, diretamente, dos meios compulsórios, ou, mais exatamente, do auxílio da autoridade policial, para que a ordem expedida regularmente seja atendida. [...]

Aliás, cabe observar, a prerrogativa da intimação seria inútil, se as comissões parlamentares de inquérito não pudessem *ex auctoritate propria* fazer uso dos meios hábeis para assegurar o comparecimento ante elas tanto do indiciado como da testemunha. A ambos, porém, é assegurado o direito de buscar a proteção ao Poder Judiciário, na hipótese de a intimação ser feita de maneira irregular, seja nos aspectos formais ou intrínsecos, recorrendo ao instrumento processual do *habeas corpus*, posto que a medida compulsória interfere na liberdade de ir e vir, segundo a vontade pessoal de cada um (SALGADO, 2001, p. 93).

Apesar de analisarmos nesse momento o uso de meios para a garantia da eficácia das atividades das CPIs no que diz respeito ao interrogatório do indiciado, é indispensável que as atividades das comissões respeitem, sobremaneira, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, evitando ao máximo que o investigado sofra os constrangimentos e qualquer tipo de lesão advindos do interrogatório, bem como seja submetido às inquirições por tempo demasiado, também observando o corolário do Princípio do Devido Processo Legal.

Importante recorrermos novamente à determinação do art. 8º, 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, que determina a proteção ao indiciado:

Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, *com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável*, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido an-

teriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (grifo nosso).

Frisamos que, perante o juízo, o indiciado tem o direito de se manter em silêncio, sendo protegido pelo princípio de que ninguém poderá incriminar a si próprio¹², disposto no artigo 186 do Código de Processo Penal, esse princípio também é aplicado às investigações realizadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito:

Art. 186. Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, *o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas.* (grifo nosso)

Nesse contexto, decidiu o Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* nº 71.421:

[...] a *self-incrimination* constitui causa legítima que exonera o depoente – seja ele testemunha ou indiciado – do dever de depor sobre os fatos que lhes sejam perguntados e de cujo esclarecimento possa resultar, como necessário efeito causal, a sua própria responsabilização penal.

[...] o réu, ainda que negando *falsamente* a prática do delito, *não pode*, em virtude do princípio constitucional que protege qualquer acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, sofrer, em função do exercício desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*.

Esta Suprema Corte, fiel aos postulados constitucionais que delimitam, nitidamente, o círculo de atuação das instituições estatais, salientou que qualquer indivíduo que figure como objeto de procedimentos investigatórios, *verbis*:

[...] tem dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado. *Nemo tenetur se detegere*. Ninguém pode ser constrangido a confes-

¹² O inquérito parlamentar assegura direitos: direito ao silêncio, direito de citação para o interrogatório, direito à assistência por advogado (art. 3º, §2º da Lei 1579/1952), portanto, o investigado, diante da Comissão Parlamentar de Inquérito, possui o direito ao silêncio, ao direito de ser devidamente convocado e a ser assistido por advogado.

sar a prática de um ilícito penal.

O direito de permanecer em silêncio insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E nesse direito ao silêncio inclui-se, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o acusado negar, ainda que falsamente, perante a autoridade policial ou judiciária, a prática da infração penal.

O privilégio contra a auto-incriminação traduz direito público subjetivo, de estatura constitucional, deferido e expressamente assegurado em favor de qualquer pessoa pela Carta Política.

Esse direito – que assume – valor fundamental – é plenamente oponível aos agentes estatais pelos depoentes, qualquer que seja a natureza do que se revista o procedimento em que tenham sido convocados regularmente para depor. (STF, HC 71.421 – RJ, rel. Min. Celso de Mello, 1994) (grifo nosso).

Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 47-48) afirma ser essencial o respeito ao direito do investigado de manter-se em silêncio:

[...] há figuras centrais do inquérito, cuja responsabilidade parece ressaltada pela investigação. Ainda estas são, a rigor, testemunhas que comparecem para depor ou informar, e não para sujeitar-se a um verdadeiro processo. Naturalmente, a toda testemunha podem ser feitas perguntas cujas respostas envolviam a confissão de algum delito. Em tais hipóteses, cabe-lhe o direito de calar-se, invocando o princípio de que ninguém pode ser obrigado à auto-incriminação.

3.1.5 DEPOIMENTOS DE TESTEMUNHAS

A Lei nº 1.579/1952 estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito poderão inquirir testemunhas sob compromisso. A testemunha, por seu turno, não pode se eximir-se da obrigação de depor, a teor do artigo 206 do Código de Processo Penal, *in verbis*:

Art. 206. *A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor. Poderão, entretanto, recusar-se a fazê-lo o ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acu-*

sado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias. (grifo nosso).

A testemunha é a pessoa que assegura a verdade dos fatos. “*As testemunhas são os olhos e ouvidos da justiça. Desde que os homens existem e desde que têm a pretensão de fazer justiça hão valido das testemunhas como o mais fácil e comum meio de prova*” (ARANHA, 1999, p. 138).

A teor do que já foi exposto no art. 206 do Código de Processo Penal, diploma legal aplicável na instrução das Comissões Parlamentares de Inquérito, qualquer pessoa pode ser testemunha. Em alguns casos as testemunhas estão desobrigadas a prestar compromisso, dando-lhes o nome de informantes, sendo também dispensadas de depor. Acrescentamos o art. 208 da norma processual penal:

Art. 208. Não se deferirá o compromisso a que alude o artigo 203 aos doentes e deficientes mentais e aos menores de quatorze anos, nem às pessoas a que se refere o artigo 206.

A testemunha tem a obrigação de comparecer, depor e dizer a verdade. O Código de Processo Penal, em seu artigo 218, faculta ao juiz o direito de requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar que seja conduzida a testemunha por oficial de justiça, que poderá utilizar o auxílio da força pública, se a testemunha, devidamente intimada, deixar de comparecer ao juízo sem ter justificado o motivo.

A Comissão Parlamentar de Inquérito pode determinar a condução coercitiva da testemunha que não comparece sem que justifique a ausência. O § 1º do artigo 3º da Lei 1.579/1952 não é aplicado, *in casu*, uma vez que a Carta Política de 1988, concedendo às CPIs os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, retira a necessidade da solicitação ao juiz para a condução coercitiva de testemunha, pois a Constituição Federal de 1988 já outorgou ao Poder Legislativo essa prerrogativa.

A obrigação de dizer a verdade é a pedra fundamental

da prova testemunhal. O descumprimento desse dever pode determinar crime de falso testemunho, sob a égide do art. 342 do Código Penal, a seguir:

Art. 342. Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

A tipificação penal apresentada acima também encontra-se estampada na Lei 1.579/1952, em seu artigo art. 4º, prevendo a cominação de pena determinada pelo Código Penal, *in verbis*:

Art. 4º Constitui crime:

[...]

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

Pena – a do artigo 342 do Código Penal.

Portanto, inquirida sob compromisso, a testemunha será, *in these*, enquadrada pelo crime de falso testemunho, cuja pena de reclusão é de 01 a 03 anos e multa. A testemunha se sujeitará as sanções penais quando negar ou calar a verdade, ao passo que, o indiciado não está obrigado a responder às perguntas que lhe forem formuladas, direito a ele garantido pelo princípio contra a auto-incriminação.

Ressalta-se que a testemunha, no inquérito parlamentar, tem o direito de calar a verdade, caso o seu depoimento, informação que lhe for solicitado por algum membro da CPI possa lhe causar sua auto-incriminação e, por conseqüência, a sua própria responsabilização penal.

Ensina Plínio Salgado (2001, p. 122):

A self-incrimination, como reconheceu o STF, é causa legítima para exonerar tanto o indiciado quanto a testemunha, do dever de responder às perguntas da comissão. *No entanto, o silêncio da testemunha fica sujeito à possível apreciação judicial, se foi ou não correto, arcando ela com as conseqüências, na hipótese de sua incorreção.* (grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal tem julgado e reconhecido a aplicação do princípio do *nemo tenetur se detegere*, corolário do princípio do devido processo legal, em que a testemunha não se desobriga de comparecer à presença da Comissão Parlamentar de Inquérito para depor, mas assiste-lhe o direito de ficar em silêncio e recusar-se quando estiver diante de perguntas sobre fatos a respeito dos quais as respostas possam incriminar o próprio depoente.

A respeito desse tema, a muito, o ministro relator do STF Mario Guimarães assinalou:

Se as perguntas são impertinentes o paciente não é obrigado a respondê-las. Nem perante os magistrados são os réus ou testemunhas obrigados a responder a todas as questões. Mas certo deve estar que não é o seu arbítrio o juiz dessa impertinência, cominando a lei pena para o silêncio, em face de perguntas legais. (STF, HC 32.678 – RJ, rel. Min. Mario Guimarães, 1953)

À época, o ministro Orozimbo Nonato, proferiu o seu voto:

[...] o acusado, o indiciado, não pode ser obrigado a fazer declarações contra a sua própria liberdade. A lei não atribui ao homem o dever heróico de sacrificar-se para dizer a verdade. Já a testemunha não. Esta deve dizer a verdade, toda a verdade, e só a verdade, como declaram enfaticamente certos Códigos, sublinhando energicamente o dever de esclarecer a autoridade sobre os fatos aludidos.

Entretanto, se a testemunha não quiser dizer a verdade não o dirá. Responderá pelas conseqüências de seu ato. Será processada e neste processo poderá mostrar como defesa a impertinência das perguntas e o dever de calar quanto aos fatos sobre que foi indagada (STF, HC 32.678 – RJ, rel. Min. Mario Guimarães, 1953).

3.1.6 DA PRISÃO EM FLAGRANTE DO INDICIADO E DA TESTEMUNHA

Conforme apresentamos nos itens anteriores, tanto o indiciado quanto a testemunha, comparecendo regularmente à

presença da Comissão Parlamentar de Inquérito, não têm a obrigação de falar a verdade bem como têm o direito em permanecer em silêncio, quando suas respostas poderiam levá-los à auto-incriminação.

Plínio Salgado (2001, p. 123) narra um episódio ocorrido nos trabalhos da “CPI dos Bancos” em 26/04/1999:

[...] na “CPI dos Bancos” ou do “Sistema Financeiro”, instaurada no âmbito do Senado Federal, o ex-presidente do Banco Central do Brasil, Francisco Lafaiete de Pádua Lopes, foi intimado a prestar depoimento como testemunha. Embora comparecendo, recusou-se a assinar o termo de compromisso, sob a alegação da defesa de que sua condição era de indiciado e não de testemunha, posto que acusado da prática de irregularidades. Nessa qualidade, não tinha o dever de se auto-incriminar, tarefa exclusiva de quem acusa. Diante da recusa, foi preso pela CPI, que não tinha este poder, tanto que o Supremo Tribunal Federal lhe concedeu *habeas corpus*. O direito de defesa ampla é sagrado, com os meios e recursos a eles inerentes, garantindo-o a Constituição da República (art. 5º, LV).

Apesar de estar na condição de testemunha, o ex-presidente do BACEN poderia ficar em silêncio, para não se auto-incriminar, podendo o seu silêncio ser levado, *a posteriori*, à análise mais aprofundada do Poder Judiciário, sendo submetido à ação judicial por falso testemunho, podendo ser eximido de culpa se reconhecido pelo juízo, a possível condição de indiciado.

Plínio Salgado acrescenta ainda:

No julgado prolatado naquele Habeas Corpus n. 79.244, o Excelso Pretório reafirmou o princípio da garantia do acusado contra a sua auto-incriminação, cuja manifestação mais expressiva reside no direito ao silêncio, que “se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir à imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos”.

Firmou-se, ainda mais, na decisão, que “se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o

de não responder às perguntas cujas respostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão (SALGADO, 2001, p. 124).

Vale frisar que a prisão em flagrante é a única espécie de prisão cautelar possível de ser ordenada por CPI. A própria Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXI, determinou que as outras hipóteses de prisão cautelar são de exclusiva competência da autoridade judiciária – cláusula de reserva de jurisdição.

Por derradeiro, Odacir Klein (1999, p. 56) ensina:

Podemos concluir que a testemunha é obrigada a depor e falar a verdade, e se, durante o depoimento, constatar-se a prática de “falso testemunho” (art. 342 do CP), poderá ser decretada sua prisão em flagrante, *salvo se as respostas a incriminarem*. (grifo nosso).

3.1.7 QUEBRA DE SIGILO DOS DADOS E DAS COMUNICAÇÕES TELEFÔNICAS

A inviolabilidade do sigilo de dados e comunicações telegráficas, dados e comunicações telefônicas estão dispostas no art. 5º da Constituição Federal, em seu inciso XII, *in verbis*:

Art. 5º. [...]

[...]

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

A Constituição Federal torna inviolável o sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas. O dispositivo constitucional afirma que às comunicações telefônicas podem ser violadas por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, cujo intuito é a investigação criminal ou instrução processual penal.

Quando falamos de correspondência, tratamos de qual-

quer mensagem escrita. Comunicação telegráfica é operada por meio de sinais. O sigilo de dados diz respeito àqueles contidos nos bancos de informações, podendo ser sigilo bancário e fiscal. Os dados dos registros telefônicos se incluem no sistema de comunicações telefônicas.

Ressalta-se que comunicação telefônica é a conversa telefônica propriamente dita. Interceptação telefônica é a gravação de conversa telefônica por terceira pessoa sem o consentimento de qualquer dos interlocutores. Gravação clandestina é a conversa telefônica gravada por um dos interlocutores ou por um terceiro com a sua autorização, sem o conhecimento dos demais personagens do diálogo. Ainda é importante mencionar a comunicação telemática que é aquela realizada com associação com a informática.

Uadi Lammego Bulos (2001, p. 118-119) explica:

Comunicação telefônica é a transmissão, emissão, recepção e decodificação de sinais lingüísticos, caracteres escritos, imagens, sons, símbolos de qualquer natureza veiculados pelo telefone estático ou móvel (celular). Conversa telefônica é a expressão ampla, porque designa a comunicação realizada entre duas ou mais pessoas. Poderá ser lícita ou ilícita, na medida em que afetar, ou não, preceitos legais ou constitucionais. Interceptação telefônica, concebida pela Constituição em sentido estrito, é o ato de se captar ou gravar diálogo telefônico alheio por uma terceira pessoa sem o conhecimento, nem o consentimento, de qualquer dos interlocutores. Escuta telefônica é o ato de se captar ou gravar diálogo telefônico por uma terceira pessoa, mas com o conhecimento e o consentimento de um dos interlocutores. Gravação telefônica é o ato de se captar a comunicação alheia, direta ou indiretamente. No modo direto, um dos interlocutores a faz. Na forma indireta, um terceiro alheio ao diálogo travado entre os comunicantes grampeia a conversa.

Devemos observar que as proibições, elencadas no inciso XII, do art. 5º da Constituição Federal, não são absolutas, conforme ensina Alexandre de Moraes (2007, p. 240):

[...] apesar de a exceção constitucional expressa referir-se somente à interceptação telefônica, entende-se que

nenhuma liberdade individual é absoluta, [...] sendo possível, respeitados certos parâmetros, a interceptação das correspondências e comunicações sempre que as liberdades públicas estiverem sendo utilizadas como instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas. A interpretação do presente inciso deve ser feita de modo a entender que a lei ou a decisão judicial poderão, excepcionalmente, estabelecer hipóteses de quebra das inviolabilidades da correspondência, das comunicações telegráficas e de dados, sempre visando a salvaguardar o interesse público e impedir que a consagração de certas liberdades públicas possa servir de incentivo à prática de atividades ilícitas. No tocante, porém, à inviolabilidade das comunicações telefônicas, a própria Constituição Federal antecipou-se e previu os requisitos que deverão, de forma obrigatória, ser cumpridos para o afastamento dessa garantia. (grifo nosso).

A determinação do dispositivo constitucional restringe-se à vedação da escuta telefônica, que não se confunde com o registro de ligações já realizadas, ao qual a justiça poderá ter acesso a esse relatório de ligações, através de requisição do juiz competente, sendo de interesse da investigação criminal ou da instrução processual penal, conforme determina o art. 234 do Código de Processo Penal, *in verbis*:

Art. 234. Se o juiz tiver notícia da existência de documento relativo a ponto relevante da acusação ou da defesa, providenciará, independentemente de requerimento de qualquer das partes, para sua juntada aos autos, se possível.

Reiteramos a determinação do art. 58, § 3º, que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes próprios das autoridades judiciais. Sobre o assunto Plínio Salgado (2001, p. 164-165) orienta que as CPIs por autoridade própria podem decretar a quebra de sigilo de dados telefônicos:

Como as comissões parlamentares de inquérito têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (CR, art. 58, § 3º), elas, por autoridade própria, podem decretar a quebra do sigilo incidente sobre os registros de dados telefônicos, isto é, requisitando-os para instruir suas investigações, sempre sob motivação adequada, sob pena de frustrar-se a medida, pela sua nulidade, sujeitando-se ao controle jurisdicional.

O STF ratificou o entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem decretar a quebra de sigilo bancário, sigilo fiscal e telefônico para instruir as suas investigações:

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

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5.º, XXXV).

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

[...]

Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito – quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes *aliunde* ou constantes de outra peça – demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato

expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos – considerada a remissão a eles feita – passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. (STF, MS 23.553 – DF, rel. Min. Néri da Silveira, 1999)

Cassio Juvenal Faria e Luiz Flavio Gomes (1999, p.12) colaboram:

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões.

Alexandre Issa Kimura (2001, p. 73-74) de maneira didática, acrescenta:

O fundamental, nesse âmbito, é:

a) jamais ultrapassar o intransponível limite da ‘reserva jurisdicional constitucional’, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. *Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (Constituição Federal, art. 5º, LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, XII).*

b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor;

c) não confundir ‘poderes de investigação do juiz’ (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *jus libertatis*, incluindo-se a apreensão, sequestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país. (grifo nosso).

Percebemos que os direitos individuais não são absolutos, mas dotados de “certa flexibilidade”, de acordo com a necessidade e relevância social, o sigilo absoluto não se coaduna com os valores e fatos sociais. A quebra de qualquer sigilo tutelado pela Constituição Federal obriga à autoridade detentora dessas informações ao dever de guarda, não sendo autorizada a

divulgação dos dados a terceiros, tão pouco, aos meios de comunicação. A quebra de sigilo tutelado pela Constituição Federal só pode ocorrer por decisão judicial fundamentada. Sabendo que a Constituição outorgou às Comissões Parlamentares de Inquérito de poderes investigativos próprios das autoridades judiciais, elas podem determinar a quebra do sigilo, desde que seja realizada mediante decisão fundamentada.

Reiteramos e obrigatória fundamentação da decisão, com a intenção objetiva da medida, não podendo ser a quebra de sigilo usada como subterfúgio para justificar a devassa indiscriminada da vida do investigado, correndo o risco de ofender os ditames que garantem constitucionalmente a intimidade. A fundamentação é a demonstração da existência plausível de causa que legitime a medida restritiva de direito, a invasão da intimidade do indiciado.

A Lei 9.296 de 24 de julho de 1996 regulamentou o art. 5º, XII, parte final, da Constituição Federal de 1988, dispôs sobre a interceptação telefônica de comunicações telefônicas, ou seja, a escuta de diálogos, comumente conhecidas como grampeamentos. O disposto no referido diploma legal é que a medida deve depender de ordem do juiz competente da ação, sob sigilo de justiça, podendo ser decretada *ex officio* ou a requerimento do Ministério Público ou da autoridade policial, na investigação criminal e na instrução processual penal.

Plínio Salgado (2001, p. 168) melhor ensina os ditames da lei 9.296/1996 acrescentando a impossibilidade da CPI decretar a quebra do sigilo telefônico no que diz respeito aos diálogos realizados pelo investigado:

A quebra do sigilo telefônico, mediante interceptação e gravação de conversas, de acordo com a própria norma constitucional, repetida no ato legislativo de sua regulamentação, restringe-se à prova a ser obtida em procedimentos de “investigação criminal” e de “instrução processual penal”, de cujo caráter, com referência a uma ou outra, não se reveste a investigação parlamentar, ainda que possa haver indícios de infração penal atribuída aos investigados. A providência de que se tra-

ta é excepcional, razão por que a norma respectiva se interpreta *stricto sensu*, e, portanto, limitada aos casos legalmente previstos: de “investigação criminal” e de “instrução processual penal”. Assim, as CPIs não podem decretar a quebra do sigilo telefônico, entendido este restritivamente, ou seja, no sentido de escuta das conversas.

3.1.8 DILIGÊNCIAS ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

As diligências das Comissões Parlamentares de Inquérito às instituições financeiras dizem respeito, efetivamente, ao acesso a dados protegidos pelo sigilo bancário. A proteção a informações, guardadas por essas instituições, ganha grande relevância em sede de direitos e garantias individuais elencados pela Constituição Federal de 1988, mas especificamente no que diz respeito à violação à intimidade, à vida privada, conforme determina o art. 5º, X da Carta Política:

Art. 5º [...]

[...]

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Os dados apresentados em extratos bancários (sigilo bancário) e as declarações de renda e de bens (sigilo fiscal) estão ligados à inviolabilidade da vida privada e de dados. Esses dados refletem a intimidade do cidadão, tanto sobre o aspecto material, financeiro, profissional, como o aspecto comportamental. O uso dos serviços oferecidos por instituições bancárias exige sigilo rigoroso. No entanto, como já fora mencionado anteriormente, nenhum direito é absoluto, prevalecendo a garantia do bem comum, o interesse público, a preservação do direito coletivo. O interesse público deve prevalecer, em especial, quando os interesses da coletividade corram risco de sofrer irreparáveis prejuízos.

O Poder Legislativo, instaurando as CPIs, tem também a obrigação de proteger os direitos da coletividade, dispondo

das ferramentas para alcançar a eficácia no plano de proteção à supremacia do interesse público. Colaborando com a atuação das CPIs, a lei complementar nº 105 de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre “o sigilo das operações de instituições financeiras” em seu art. 4º, §§ 1º e 2º determina que *o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários e as instituições financeiras deverão fornecer as informações necessárias ao pleno exercício da investigação parlamentar, in verbis:*

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

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

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

Verificamos que, com os dispositivos da Lei Complementar nº 105/2001, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem solicitar a denominada quebra de sigilo bancário, por intermédio de pedido aprovado pelo plenário da Casa Legislativa ou do plenário da respectiva CPI, sendo a quebra de sigilo bancário um instrumento necessário ao pleno exercício de suas atribuições constitucionais.

Por outro lado, o dispositivo acima nos traz a impressão de que somente as Casas Legislativas do Congresso Nacional seriam dotadas dessa prerrogativa: alcançar os dados sigilosos dos bancos, para a execução da investigação parlamentar. Já fora mencionado nesse trabalho e reiteramos que a CPI é parte integrante do Poder Legislativo e está adstrita ao seu âmbito de

atuação (federal, estadual ou municipal). A CPI é a *longa manus* do Poder Legislativo. Sob a égide do princípio da adstrin-gência, as Comissões Parlamentares de Inquérito investigarão de acordo com a esfera de competência de sua Casa Legislati-va. O Supremo Tribunal Federal, analisando a Ação Civil nº 730 – RJ, julgou pela possibilidade de quebra de sigilo bancá-rio em sede de investigação parlamentar estadual, vejamos:

EMENTA: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. *QUEBRA DE SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS DETERMINADA POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECUSA DE SEU CUMPRIMENTO PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. LEI COMPLEMENTAR 105/2001*. Potencial conflicto federativo (cf. ACO 730-QO). Federação. Inteligência. Observância obrigatória, pelos estados-membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na Constituição federal de 1988. Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de *checks-and-counterchecks* adotado pela Constituição Federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes. *Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição*. Mandado de segurança conhecido e parcialmente provido. (STF, ACO 730 – RJ, rel. Min. Joaquim Barbosa, 2004)

Devemos destacar o voto do eminente relator ministro Joaquim Barbosa, que dá ênfase ao princípio federativo e de-fende o acesso a esses dados pelas CPIs estaduais:

O fato, Sr. Presidente, é que entendo que essa matéria há de ser examinada à luz do princípio federativo. Em outras pala-vras, a questão deve ser vista sob uma perspectiva estrutural e sistemática, tendo como norte o princípio federativo.

[...]

Entendo que a possibilidade de criação de comissões parla-mentares de inquérito seja uma dessas normas de “absorção compulsória” nos estados-membros, destinada a garantir o po-

tencial do poder legislativo em sua função de fiscal da administração.

[...]

Na ADI 1.001 (rel. min. Carlos Velloso, Pleno, 08.08.2002) declarou-se a constitucionalidade de norma da Constituição gaúcha que prevê a possibilidade de requerimento de informações, pelas câmaras municipais, a órgãos da administração estadual situados no município.

[...]

Ressalvo que, embora me ponha inteiramente de acordo com a essência do precedente supracitado, que consagra a viabilidade constitucional de criação de CPIs por câmaras municipais, não estendo aos legislativos municipais a prerrogativa que preconizo, neste voto, para as assembleias estaduais – isto é, a possibilidade de quebra de sigilo bancário.

[...]

A quebra do sigilo bancário, quando regularmente determinada por comissões parlamentares de inquérito, constitui ferramenta indispensável ao exercício da função de fiscalização pelos órgãos legislativos. *Como se sabe, a fiscalização exercida pelos órgãos legislativos, aí incluídos os legislativos estaduais, é um mecanismo essencial dos checks-and-counterchecks por meio dos quais um ramo do poder controla o outro, assegurando, assim, um certo equilíbrio no exercício das funções governamentais, tendo por objetivos derradeiros a liberdade e a satisfação do bem comum.* Dessa ferramenta de fiscalização muitas vezes depende a efetividade das investigações levadas a efeito pelas comissões parlamentares de inquérito. Não é por outra razão que a Constituição Federal, em seu art. 58, § 3º, afirma que essas comissões têm poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais. Esse dispositivo ilustra bem a importância que a Carta Magna atribui a função fiscalizadora exercida pelo Legislativo, conferindo a esse Poder os meios eficazes de exercer a sua missão constitucional.

[...] na configuração moderna do Estado, a função de fiscalização tende a superar em relevo a própria função legislativa do Estado.

[...]

[...] *eu diria que a quebra do sigilo bancário pelas comissões parlamentares de inquérito constitui instrumento inerente ao*

exercício da função fiscalizadora ínsita aos órgãos legislativos e, como tal, dela também pode fazer uso as CPIs instituídas pelas assembleias legislativas.

O contrário, ou seja, retirar dos legislativos estaduais a possibilidade de se utilizarem desse instrumento, equivale a criar um elemento adicional de apoucamento das já institucionalmente fragilizadas unidades integrantes da nossa Federação. [...]

Do exposto, voto pelo conhecimento e provimento parcial do mandado de segurança, para que se determine ao Banco Central do Brasil que forneça as informações requeridas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, destinada a investigar irregularidades na LOTERJ e no RIOPREVIDÊNCIA. (STF, ACO 730 – RJ, rel. Min. Joaquim Barbosa, 2004) (grifo nosso).

Resta claro informar, exposto o voto do ministro Joaquim Barbosa, que é perfeitamente admissível a quebra do sigilo bancário dos investigados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito dos Estados-Membros de nosso país, ressaltando que, no exercício da função investigativa, o Poder Legislativo deve sempre ser norteado pelos limites que impedem ofensas aos direitos humanos, do princípio da separação dos Poderes e do devido processo legal, cuidando para que sejam sempre respeitados os direitos individuais à intimidade, à vida privada, evitando que os excessos causem uma verdadeira devassa à intimidade do cidadão, preservando a dignidade da pessoa humana. Caberá ao Poder judiciário controlar e julgar os abusos que derivarem das atividades exercidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

3.1.9 BUSCA E APREENSÃO

A natureza jurídica desse instituto é de meio probatório. Esse instituto está insculpido no art. 240 do Código de Processo Penal podendo ser pessoal ou domiciliar. A busca domiciliar restringe os direitos à intimidade, vida privada, domicílio e da integridade moral do acusado. A possibilidade da CPI determi-

nar a busca e apreensão, sem a autorização do Poder Judiciário, é ponto controvertido na doutrina e na jurisprudência.

O STF se manifestou a favor da utilização do instituto da busca e apreensão para a garantia da eficácia das investigações efetuadas pelas CPIs:

[...] A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dollens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil. (STF, HC 71.039 – RJ, rel. Min. Paulo Brossard, 07.04.1994).

Podemos extrair desse acórdão que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm o poder de assegurar a eficácia de suas investigações, para tanto, as CPIs podem determinar a busca e apreensão de bens e coisas que se incluam no objeto da investigação.

Entretanto Luiz Roberto Barroso (1996, p. 95) afirma:

[...] a busca e apreensão é um instituto especificamente de direito processual, devendo sua determinação pela Comissão Parlamentar de Inquérito ser precedida de determinação judicial.

Nos atentamos ao voto do eminente ministro do STF, Paulo Brossard, que salienta que a Comissão Parlamentar de Inquérito pode determinar busca e apreensão, pois a medida poderia se tornar inútil se viesse a ser executada após a autorização do Poder Judiciário. Podemos compreender que nos poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, conferidos as CPIs, se incluem a determinação de busca e apreensão de documentos, inclusive no domicílio do investigado.

No entanto, Alexandre Issa Kimura (2001, p. 85-86) tem entendimento contrário:

A nosso ver, a CPI só tem poderes para ordenar a busca pessoal. Esta medida não está amparada pela “cláusula de reserva de jurisdição”, já que pode ser praticada tanto por autoridade

policial, quanto por magistrado.

[...]

Se para efetivação da busca pessoal o Código de Processo Penal não reservou à autoridade judiciária competência exclusiva para ordenar tal medida (não consagrou, quanto a esse ponto, a cláusula de reserva de jurisdição), possibilitando, outrossim, que também seja tomada por autoridade policial, não é crível que se estabeleça restrição à CPI que, além do mais, tem próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º da CF), portanto, mas amplos que a própria autoridade policial.

No que toca à busca domiciliar, não há dúvidas de que CPI não tem competência para ordená-la, já que a Constituição da República consagrou no inciso XI, do art. 5º, o princípio da *inviolabilidade da casa*.

Ainda sustenta:

O art. 5º, XII, exige expressamente determinação judicial para, durante o dia, entrar na casa sem o consentimento do morador, salvo no caso de prisão em flagrante.

A inviolabilidade da casa, nos termos do art. 5º, inciso XI, pode ser resumida:

a) Durante o dia – É possível a violação em caso de flagrante delito ou desastre, para prestar socorro, bem como por determinação judicial;

b) Durante a noite – Só é possível a violação nos casos de flagrante ou desastre ou ainda, para prestar socorro. Exclui-se, durante a noite, a hipótese de violação por determinação judicial. (KIMURA, 2001, p. 86-87).

O eminente professor afirma que somente a busca pessoal pode ser efetivada, já que a Comissão Parlamentar de Inquérito não ostenta poderes para ordenar a busca domiciliar, cujos requisitos estão expressamente delineados no art. 5º, XI da Constituição Federal.

3.2 CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DAS CPIS

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 determina como princípio norteador da administração pública - o princípio da legalidade. Para melhor explicar o princípio da legalidade recorreremos novamente aos ensinamentos da mestra

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 63):

[...] constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Acrescentamos também o princípio da legalidade insculpido no mandamento do art. 5º, inciso II da *Lex Fundamentalis*:

Art. 5º [...]

[...]

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Para explicarmos esse mandamento, apresentamos a objetiva inteligência do professor Pedro Lenza (2007, p. 707):

Mencionado princípio deve ser lido de forma diferente para o *particular* e para a *administração*. Vejamos:

No âmbito das *relações particulares*, pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe, vigorando o princípio da *autonomia da vontade*.

Já em relação à *administração*, ela só poderá fazer o que a lei permitir. Deve andar nos “trilhos da lei”, corroborando a máxima do direito inglês: *rule of Law, not of men*. Trata-se do *princípio da legalidade estrita*, que, por seu turno, *não é absoluto!* Existem restrições, como as medidas provisórias, o estado de defesa e o estado de sítio [...]. (grifo do autor).

Ressalta-se que nenhum ato da Administração Pública é legítimo, senão quando em consonância com as normas legais já existentes.

Salgado ensina (2001, p. 183):

[...] Como decorrência natural desse princípio, garantindo a sua observância, a Carta Política estabelece que não será excluída da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CR, art. 5º, XXXV). Essas disposições constitucionais expressam o regime da legalidade, conquista política e jurídica da consciência universal, nascido com o Estado de Direito.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo a *longa manus* do Poder Legislativo, tem caráter político, e em tese,

seus atos não seriam passivos da análise do judiciário. Ocorre que, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, determinado pelo art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, os atos das CPIs podem e devem sofrer a análise do Poder Judiciário, cujo intuito é saber se essas ações estão em conformidade com as normas constitucionais, infraconstitucionais e de acordo com os preceitos regimentais. Além disso, cabe ao pre-judicado pela ação das CPIs utilizar dos meios processuais mais adequados para a sua proteção e garantia de seus direitos, inclusive, o Mandado de Segurança.

Hely Lopes Meirelles (1999, p. 33) ilustra:

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

O Supremo Tribunal Federal, diversas vezes se manifestou sobre o tema, em especial, apresentamos o *Habeas Corpus* nº 71.279, vejamos:

É de registrar, preliminarmente, que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, que venham a ser constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União, são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime tutelar das liberdades públicas.

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

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

com inobservância da Constituição.

A inovação do princípio da separação dos poderes não tem – quando se tratar de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida – a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República. (STF, HC 71.279 – RJ, rel. Min. Celso de Mello, 1999) (grifo nosso).

Poderíamos nos questionar sobre a legitimidade passiva da CPI, na pessoa de seu presidente, como impetrada em sede de Mandado de Segurança, uma vez que a Constituição Federal não mensura sobre o tema e determina que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o mandado de segurança, conforme art. 102, I, *d*, da Carta Política, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipua-
mente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

[...]

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

Plínio Salgado (2001, p. 185) explica:

Verdadeiramente, para o efeito de fixação da competência do Excelso Pretório, é irrelevante que o ato objeto de controle pela via do *mandamus* seja da Mesa, hipótese explicitada no mencionado dispositivo constitucional, ou da própria Câmara ou Senado, ou, ainda, de comissão parlamentar de inquérito.

E acrescenta:

Ora, na espécie, por força de compreensão, esse entendimento é válido para a hipótese de mandado de segurança impetrado contra ato de comissões parlamentares de inquérito, posto que, na lição de Ivair Nogueira Itagiba, elas são a própria Câmara ou Senado, no exercício das funções que lhes competem, aos quais representam, este ou aquela na sua totalidade. E conclui o publicista de modo irrepreensível: “A Comissão Parlamentar de Inquérito, desta sorte, não pode ser havida por órgão distinto do Congresso. Criada pelo Senado é o próprio

Senado. Instituída pela Câmara, não é senão a Câmara”. (SALGADO, 2001, p. 186).

Não devemos esquecer a inigualável importância atribuída ao *Habeas Corpus* em sede de decisão, tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, que impeça o cidadão de exercer seu direito fundamental da liberdade de locomoção.

A respeito do direito à liberdade de locomoção, Plínio Salgado (2001, p. 186) fomenta:

“Não só o *mandamus*, mas, também, o *habeas corpus*, destinado à proteção do direito de ir e vir, isto é, a liberdade de locomoção (CR, art. 5.º, LXVIII), é admitido contra ato da CPI, fixada, outrossim, a competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer dele, pelos mesmos motivos já expostos, é claro, tratando-se de comissão de inquérito instituída pelo Congresso Nacional ou por uma de suas Casas.

Devemos fazer menção à autoridade coatora, uma vez que a CPI é coordenada por seu presidente, devendo, tanto para o mandado de segurança como para o *habeas corpus*, ser dirigidos em face do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – autoridade coatora – porque, o mesmo representa, em todos os atos, a comissão e os efeitos deles advindos.

Esse tema é motivo de discussão doutrinária que ainda não chegou a um ponto pacífico. Existe parte da doutrina que defende como autoridade coatora o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito:

“[...] nos órgãos colegiados, considera-se coator o presidente, que subscreve o ato impugnado e responde pela sua execução”. (MEIRELLES, 1999, p. 36).

Hely Lopes Meirelles (1999, p. 23) ainda afirma que o mesmo pode ocorrer à Comissão Parlamentar de Inquérito quando figurar no pólo ativo, com a intenção de impetrar qualquer ação:

Quanto aos órgãos públicos, despersonalizados, mas com prerrogativas próprias (Mesas das Câmaras Legislativas, Presidências de Tribunais, Chefias de Executivo e de Ministério Público, Presidências de Comissões Autônomas, etc.), a jurisprudência é uniforme no reconhecimento de sua legitimidade

ativa e passiva para mandado de segurança (não para ações comuns), restrito à atuação funcional e em defesa de suas atribuições institucionais.

Plínio Salgado (2001, p. 189) colabora:

“Por fim, cabe enfatizar, que tanto o mandado de segurança como o *habeas corpus* deverão ser dirigidos contra o Presidente da comissão parlamentar de inquérito, que será a autoridade coatora, porque, representando a CPI, é o único capaz de, em nome dela, rever ou desconstituir o ato ilegal ou lesivo de direito subjetivo. A recíproca é verdadeira, ou seja, possui a CPI, por seu Presidente, legitimidade ativa para impetração do *writ*”.

Outra corrente doutrinária afirma que o coator é o próprio órgão colegiado:

O endereçamento do pedido de informações, ou até sua prestação, através do presidente do órgão não tem o condão de transformá-lo em autoridade coatora singular. Até porque, na formação da vontade do grupo, poderá ele ter sido vencido, o que não despe o dever de sustentar o ato, se trazido à apreciação judicial. Em suma, o presidente apenas representa o colegiado, mas não personifica sua decisão. (FERRAZ, 1993, p. 50).

Alexandre Issa Kimura (2001, p. 121) firma o entendimento conciliador:

Visualizar a autoridade coatora, face às manifestações doutrinárias em ambos os sentidos, é questão que tem gerado dúvida. Figura-nos aconselhável interpor a medida judicial contra ato proferido pelo órgão colegiado (CPI), apontando seu presidente como representante.

4. CONCLUSÃO

Nesse artigo refletimos de forma sucinta sobre a essência da Comissão Parlamentar de Inquérito, sua evolução desde a criação até os dias atuais, cujo desenvolvimento e enriquecimento se operaram por vários países da Europa, como Inglaterra, país em que diversos doutrinadores afirmam ter surgido o instituto, como França, Alemanha, ultrapassando as fronteiras

do Oceano Atlântico tendo sua maior evolução nos Estados Unidos da América, chegando ao Brasil ainda no Período Imperial, transpassando todos esses anos, várias transformações na sociedade e no ordenamento jurídico, em especial, nas constituições de nosso país.

O instituto das CPIs ganhou maior relevo com a Constituição Federal de 1988, ampliando os seus poderes, valorizando ainda mais os seus trabalhos. Os nossos preceitos constitucionais concederam maior valor às Comissões Parlamentares de Inquérito, com o intuito de fazer com que seus membros estejam definitivamente a serviço do interesse público.

Uma reflexão que devemos fazer, diante da atual conjuntura política do Brasil, é que tentamos tratar nesse colóquio, sob o prisma do conhecimento técnico e jurídico, buscando apresentar um trabalho que demonstre a maneira mais adequada de se instaurar, executar e concluir os trabalhos das CPIs. O tema é polêmico e não se exaure nesse conteúdo, principalmente quando a ação das CPIs implica no desrespeito à dignidade da pessoa humana, intimamente ligada aos direitos e garantias do cidadão.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são um importante instrumento de aprimoramento da democracia desde que sempre estejam voltadas para o respeito aos mandamentos constitucionais e preservando os direitos ao cidadão, conferidos pela Constituição Federal e não sendo utilizadas como instrumentos para práticas eleitoreiras e, por conseguinte, usadas como palanques, verdadeiras indústrias com o condão de angariar votos.

É órgão fiscalizador da Administração Pública, preservando o Estado Democrático de Direito, devido aos resultados de suas investigações, que buscam uma forma mais reflexiva do debate político e a eficácia da ação governamental. Trata-se de um instituto de minoria, que permite o jogo político, de forma ampla, abrangente e democrática.

Vimos de fundamental importância analisar, sob a inteligência de vários doutrinadores, sua essência, sua importância no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito, natureza jurídica, função na sociedade, finalidade, os limites à instauração, os poderes e limites impostos às Comissões Parlamentares de Inquérito. Tentamos abordar, de forma direta, a instauração das CPIs através de um terço dos parlamentares, a necessidade premente da existência de fato determinado a ser investigado, a má-fé, a proporcionalidade em seu ato de constituição, a aplicação de instrumentos jurídicos como a busca e apreensão, quebra de sigilo de dados bancários, fiscais e telefônicos, prisão de indiciados, interrogatório dos investigados, depoimento de testemunhas, dentre outros.

O instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito é digno da credibilidade da sociedade brasileira, por ser considerada por diversos doutrinadores como um instrumento mais eficaz, devido à agilidade de seus trabalhos, apesar de raras exceções, se forma como um brilhante instituto, capaz de combater a corrupção e as diversas irregularidades que são verdadeiros tumores cancerígenos da Administração Pública, devendo praticar a “política pura”.

Impõe-nos afirmar que as Comissões Parlamentares de Inquérito trazem à sociedade a devida publicidade do que ocorre na Administração Pública, dos desmandos, mazelas e dilapidações do tesouro público. É a fiscalização do Poder Legislativo, que deve ser aplicada com seriedade, cuja consequência é o rompimento com a corrupção em nosso país e, o cidadão comum, se revela mais bem informado, fato que em outros institutos constitucionais não teriam a transparência e clareza de informação de seus atos e conclusões.

Nos atrevemos a apresentar um último ensinamento do eminente professor Plínio Salgado (2001, p. 250):

Assim, se nos afigura inexacto o entendimento popular de que “as comissões parlamentares de inquérito terminam em pizza”, porque delas ou de sua maioria advêm consequências

práticas que contribuem para o aperfeiçoamento das instituições e da ordem jurídica do País.

Por falta de informação, a sociedade se engana quanto aos objetivos das CPIs, que se restringem à investigação, ao oferecimento de propostas e encaminhamento de suas conclusões a quem de direito para a adoção das providências hábeis, não dispondo, esses organismos, do poder de julgar ou de punir, reservado aos Poderes Judiciários, Legislativo e Executivo, conforme a natureza do ilícito apurado.

Concluimos, portanto, que o cidadão não se submete ao sofrimento, a angústia, o sentimento de impunidade que paira sobre a sua cabeça, quando se coloca ou eventualmente o colocam na posição de mero expectador dos fatos e problemas que abalam a Administração Pública Brasileira.

Sua ação pode ser determinante ao exercício da cidadania, sendo colaborador ativo das transformações da sociedade, exercendo plenamente a cidadania, podendo denunciar, cobrar e questionar as atitudes dos agentes públicos e agentes políticos. Os trabalhos das CPIs são fundamentais para a moralização e enriquecimento desse processo democrático, revolvendo a sujeira lançada pela corrupção institucionalizada em nosso país. Importante frisar que a descrença na moral dos agentes públicos e políticos deve ser superada pelo exercício genuíno da cidadania e da democracia.



REFERÊNCIAS

- ARANHA, Adalberto José Q. T. de Camargo. Da prova no processo penal. 7. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquê-

- rito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21. Ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CAVALCANTI, Juliano Luis. A comissão parlamentar de inquérito no âmbito do legislativo municipal. 1. ed. Leme: Mizuno, 2006.
- CASTRO, José Nilo de. CPI municipal. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- DE JESUS, Damásio E. Código de Processo Penal anotado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FERRAZ, Sérgio. Mandado de segurança (individual e coletivo) – Aspectos polêmicos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- FERRAZ, Sérgio. Mandado de segurança. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.
- GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 17. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes de investigação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- KIMURA, Alexandre Issa. CPI: teoria e prática. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

- KLEIN, Odacir. *Comissões Parlamentares de Inquérito: a sociedade e o cidadão*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 39. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2013.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo. 30. ed. Atlas. 2014.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1964.
- SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao pé da letra*. Campinas: Millennium, 2001.
- SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violação ao direito fundamental à privacidade: o papel do Estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SILVA, Marco Antonio Marques da. *A vinculação do juiz no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 1993.

- SIQUEIRA Jr, Paulo Hamilton. Comissão Parlamentar de Inquérito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- SOUZA, Sérgio Ricardo de & Silva, William. Manual de Processo Penal: pós-reforma de 2008. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- SARAIVA, Editora et al. Vade Mecum. 17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito – limite de sua competência – sentido da expressão constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” – inadmissibilidade de busca e apreensão em mandado judicial. Rio de Janeiro. RF 335:165-180, 1996, p. 95.
- CAMPOS, Francisco. Comissão Parlamentar de Inquérito: poderes do congresso: direitos e garantias individuais: exibição de papéis privados. Rio de Janeiro: RF 195:71-98, 1961, p. 37.
- FARIA, Cassio Juvenal & GOMES, Luiz Flavio. Poderes e Limites das CPIs. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, nº 79. São Paulo, jun. 1999, p. 12.
- BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e Suas Competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-12-DEZEMBRO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2014.
- BARCHET, Gustavo. Cursos on-line – Direito Constitucional – Curso Regular. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57205065/Dir-1-Constitucional-Teoria-2006-Gustavo-Barchet>>. Acesso em: 29 jun. 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento interno. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

Pacto de San José da Costa Rica. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2014.

QUEIROZ, Cláudia Carvalho. Os poderes investigatórios das CPI e a quebra do sigilo das comunicações telefônicas. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 594, 22 fev. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6331>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

SENADO FEDERAL. Regimento interno. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoII.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2014.