

Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito

Leonardo Scofano Damasceno Peixoto
Defensor Público do Estado de São Paulo. Formado pelo Curso de Preparação à Carreira da Magistratura (EMERJ). Pós-graduado em Direito Público e Direito Privado pela EMERJ/Estácio de Sá.

1. BREVE HISTÓRICO E NATUREZA JURÍDICA

A origem remota das comissões parlamentares de inquérito advém da Roma Antiga, início do século VII a.C. Conforme Wilson Accioli¹, ao Senado incumbia a tarefa de proteger o erário romano da má administração, concussão e corrupção das autoridades públicas. Os governadores das províncias eram os mais fiscalizados pelos *iuris permanentes*, chamados vulgarmente de *questiones perpetuae*, figura mais semelhante da CPI moderna.

A origem próxima das comissões parlamentares de inquérito está ligada à Inglaterra no Século XVII. Segundo Margaret de Olivaes Valle dos Santos, o surgimento das comissões parlamentares de inquérito foi em 1689, mesmo ano em que foi editado o **Bill of Rights** pelo Parlamento Inglês, encerrando a fase de transição das estruturas medievais absolutistas para um sistema de governo parlamentar, com a divisão dos Poderes, geradora do Direito Constitucional Moderno².

¹ ACCIOLI, Wilson. *Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política*. São Paulo: ED, 1990, p. 14 e 15.

² SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.168 e 169.

No caso, a Câmara dos Comuns nomeou uma Comissão Especial - *Select Comitees* - para investigar questões de interesse do país, especialmente a guerra na Irlanda. Tal investigação resultou no indiciamento do Coronel Lundy, cujo retorno à Inglaterra foi determinado pela Coroa, onde este fora julgado por traição.

Nos Estados Unidos da América, as comissões parlamentares de inquérito já existiam desde os tempos de colônia. As investigações tinham um caráter consuetudinário, isto é, não havia previsão constitucional ou legal. O Estado de Maryland era o único que previa constitucionalmente o poder de investigação do Parlamento.

No século XIX, as comissões parlamentares de inquérito foram disseminadas por toda a Europa Ocidental e pela América do Sul, principalmente Itália, França, Alemanha, Argentina e Brasil.

A Constituição Imperial Brasileira de 1824 não previu expressamente as comissões parlamentares de inquérito. No entanto, o seu artigo 15, inciso IX conferiu amplos poderes à Assembléia Geral para proteger a Constituição e promover o bem geral da nação, o que se pode concluir pela possibilidade de criação das comissões parlamentares de investigação.

O art. 36 da Constituição Brasileira de 1934, por sua vez, estabeleceu dispositivo expresso que autorizava à Câmara dos Deputados a criação das Comissões de Inquérito para apurar fatos determinados, mediante requerimento de um terço de seus membros. A Carta Constitucional de 1937, que criou o Estado Novo de Getúlio Vargas, revogou a possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito. Já a Constituição de 1946, que redemocratizou nosso ordenamento jurídico, resgatou e ampliou para o Senado a função de criar as comissões.

A Constituição de 1967 inovou ao permitir que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal criassem as comissões parlamentares, isolada ou conjuntamente, mediante certo prazo de duração. Trata-se da chamada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. A Carta ditatorial de 1969 conservou as comissões, todavia restringiu em cinco o número máximo de Comissões que poderiam funcionar concomitantemente, ressalvando o caso de deliberação em contrário da maioria de cada Casa do Congresso.

Hoje, o artigo 58, § 3º da Constituição de 1988 estabelece que as comissões parlamentares de inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, 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.

A comissão parlamentar de inquérito remonta a velha idéia de separação de poderes, tão discutida pelos pensadores ocidentais no decorrer dos séculos. Aristóteles já dizia que a concentração de poderes nas mãos de um só indivíduo é perigosa e injusta³. Daí a necessidade da separação dos poderes públicos, visto que o homem é egoísta pela própria natureza e capaz de cometer atrocidades (*uomo lupus homini*).

A renomada obra de Montesquieu, **Do Espírito das Leis**, consagrou a teoria da separação dos poderes, calcada no princípio de que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. O referido princípio foi transformado em dogma na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e está consignado no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil.

A independência e harmonia entre os Poderes reportam à autonomia funcional, ou seja, ausência de subordinação. Entretanto, a independência não é absoluta, pois há uma interpenetração entre os Poderes com a finalidade de sanar os atos despóticos ou excessivos das autoridades públicas. O referido instrumento de controle recíproco é o chamado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), o qual possibilita a invasão de atribuição privativa alheia.

O constitucionalismo moderno vem lançando críticas à denominação "separação de poderes", em contraste com a doutrina liberal clássica. Segundo Alexandre de Moraes⁴, todos os poderes exer-

³ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 4.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 373.

cem funções únicas do Estado, pois o poder soberano é uno e indivisível.

No tocante à natureza jurídica, aspecto formal, a comissão parlamentar de inquérito é uma projeção orgânica da sua respectiva Casa Legislativa, ou seja, tem natureza de comissão temporária. As comissões são concebidas como órgãos técnicos de estudo e investigação, distribuídas na estrutura interna de cada Casa Legislativa.

As comissões podem ser permanentes ou temporárias. As comissões permanentes subsistem às legislaturas, com o propósito de discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento interno, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa Legislativa; convocar Ministros de Estado para prestar informações; receber representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades públicas; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; solicitar depoimento de qualquer cidadão e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico, conforme o artigo 58, § 2º da Constituição da República.⁵

As comissões temporárias sobrevivem até o término da legislatura ou, antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de declaração.⁶ As comissões temporárias podem ser especiais, externas e de inquérito. A última espécie trata exatamente da comissão parlamentar de inquérito, que visa a investigar fatos determinados e relacionados com a vida pública do país.

Quanto ao conteúdo, a natureza jurídica do inquérito parlamentar é *sui generis*, visto que se diferencia substancialmente dos demais inquéritos pelo seu caráter eminentemente político. O falecido doutrinador Hely Lopes Meirelles⁷ entendia que o inquérito parlamentar era um procedimento judicialiforme.

Em decorrência do alarde de uma CPI, o devido processo legal se torna sagrado no inquérito do povo. Conseqüentemente, estão

⁵ MORAES, Guilherme Peña de. **Direito constitucional - teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

⁶ MORAES, Guilherme Peña de. *Ob.cit.*, p. 372.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. "Comissão parlamentar de inquérito", *in Estudos e Pareceres de Direito Público*. Vol.XI. São Paulo: ERT, 1991, p. 370 e 371.

assegurados o contraditório, a ampla defesa, a motivação suficiente, a assistência do advogado, o controle jurisdicional e a publicidade. A ausência dessas garantias acarretaria a investida de arbitrariedades em detrimento dos indiciados e o funcionamento como um verdadeiro Tribunal de Exceção.

O inquérito parlamentar tem a característica de um sistema acusatório por excelência. Distingue-se do inquérito policial, em que prevalece o sistema inquisitório. No entanto, a finalidade de ambos os inquéritos é quase a mesma. A única diferença é a amplitude do fim colimado pela comissão parlamentar de inquérito, pois, além de apurar irregularidades e encaminhar o relatório final ao Ministério Público, tem o objetivo de investigar determinado fato visando a uma legislação posterior mais eficiente.

Impende referir, ainda, que a existência simultânea de investigações já instauradas por outros órgãos estatais (como, por exemplo, o Departamento de Polícia Federal, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Defesa, a Infraero e a ANAC na CPI do "apagão aéreo") não impede que as Casas do Congresso Nacional promovam inquéritos parlamentares independentes, unilaterais e autônomos (RTJ 177/229).⁸

2. PRINCÍPIOS NORTEADORES

Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor maneira possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios são mandados de otimização que podem ser cumpridos em diversos graus. Segundo a teoria da argumentação, o papel dos princípios na solução dos casos concretos é o fornecimento das diretrizes para fundamentar as decisões jurídicas, evitando que o juiz decida de acordo com sua vontade.

Ronald Dworkin⁹ faz a distinção entre princípios e regras jurídicas: enquanto as regras seguem a máxima do "tudo ou nada", ou seja, aplicam-se ou não à situação concreta; os princípios possuem uma dimensão de peso e importância, por sua abstração e alto grau

⁸ STF - MS 26.441 (MC) - Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 09.04.2007.

⁹ DWORKIN, Ronald. *Is law a system of rules?* Oxford University Press, 1977, p.45.

de generalidade, o que faz com que a sua não-utilização em um caso concreto não os invalide para situações futuras.

O jurista germânico Robert Alexy¹⁰, próximo às idéias de Dworkin, distingue as regras dos princípios pelo critério da generalidade, embora ambos sejam espécies de normas. Enquanto os princípios são dotados de alto grau de generalidade, as regras têm baixo grau.

Alexy aduz outra diferença, pelo critério da qualidade, na colisão de princípios e no conflito de regras. Na colisão de princípios, existe a ponderação dos valores envolvidos, sem, contudo, excluir qualquer um deles do sistema, ou seja, um princípio cede ao outro, mas continua válido para ser usado no futuro. Já em relação às normas, o conflito desencadeia-se no âmbito da validade, gerando a prevalência de uma e invalidade da outra.

Os critérios para a ponderação de princípios foram desenvolvidos pela doutrina alemã, por meio do princípio da proporcionalidade, chamado pelos americanos de razoabilidade, que possui três elementos que devem ser analisados para dar resposta ao caso concreto: (1) Adequação - os meios justificam os fins almejados; (2) Necessidade - escolha do meio menos gravoso ou proibição de excesso; (3) Proporcionalidade em sentido estrito - intensidade da providência adotada.

Diante de tamanha importância, os princípios são dotados de outras funções versáteis, como: informadores na elaboração da norma, construtores da formulação da filosofia dominante, normativos na norma positiva, interpretativos no entendimento da norma e integrativos nas omissões legislativas.

Eis os princípios constitucionais aplicados às comissões parlamentares de inquérito:

(I) Legalidade estrita - A legalidade é a consagração do Estado de Direito, em que a Administração Pública e todos os cidadãos submetem-se ao império da lei. O aludido princípio declara, no art. 1º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil, a soberania do povo contra qualquer espécie de totalitarismo.

¹⁰ ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica. São Paulo: Landy, 2001, p. 55.

O princípio da legalidade está previsto explicitamente nos artigos 5º, inciso II e 37, *caput* da Constituição da República, dispondo que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

A Administração Pública restringe-se à estrita legalidade, ou seja, só pode fazer o que a lei permite. Diferente da iniciativa privada, que goza da legalidade genérica, isto é, pode fazer tudo o que a lei não veda. Portanto, o poder de investigação das comissões parlamentares de inquérito só pode ser realizado mediante autorização legal (artigo 58, § 3º da Constituição da República; Lei 1.579/52; Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

(II) Publicidade - A publicidade é a ampla divulgação dos atos administrativos realizados pelos parlamentares na CPI, salvo nas hipóteses legais de sigilo, como, por exemplo, a exposição da intimidade de determinada pessoa sem qualquer benefício ao interesse público.

A Carta da República, a Lei 1.579/52 e os Regimentos das Casas Legislativas silenciam quanto à existência da publicidade nas comissões parlamentares de inquérito. No entanto, evidente que as comissões também estão sujeitas ao princípio da publicidade, visto que o poder de investigação é próprio das autoridades judiciais, existindo o dever de publicação de suas decisões, como assevera o artigo 93, inciso IX da Constituição da República.

Destarte, os atos praticados pelos parlamentares, no inquérito da grande nação, devem ser exercidos às claras, pois os dissabores de processos arbitrariamente sigilosos serão eliminados sob o manto da publicidade.

(III) Devido processo legal - O princípio do devido processo legal reporta-se à Magna Carta de João Sem Terra de 1215, artigo 48, *in verbis*: "ninguém poderá ser detido, preso ou despojado de seus bens, costumes e liberdades, senão em virtude de julgamento de seus pares, *segundo as leis do país*."¹¹ (grifo nosso).

¹¹ PINHEIRO, Ralph Lopes. *História Resumida do Direito*. 7. ed. Rio de Janeiro: THEX, 1999, p. 73.

No referido dispositivo histórico, o termo "devido processo legal" ainda era inexistente, sendo representado pelo brocardo latino *per legem terrae*. Logo após, a Constituição Norte-Americana foi influenciada, utilizando o termo *by the law of the land*, até o surgimento da consagrada terminologia *due process of law*.

O devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV da Constituição da República, é o princípio reitor do ordenamento jurídico. Trata-se de um dogma constitucional que salvaguarda todas as garantias processuais. Na Carta Magna, bastaria a solitária previsão do devido processo legal para que fosse assegurado qualquer direito fundamental.

O princípio do devido processo legal subdivide-se em adjetivo e substantivo. O devido processo legal adjetivo é exatamente o dogma que assegura as garantias do indivíduo enquanto parte processual, como, por exemplo, a motivação suficiente, a isonomia, o duplo grau de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa.

Já o devido processo legal substantivo nada mais é que o princípio da razoabilidade, que assegura a realização do justo nas atividades estatais. Para que um ato seja justo é essencial uma conduta razoável, ponderável e que represente a realidade da vida. Na razoabilidade sempre existirá uma balança entre o proveito gerado e o malefício criado pelos bens jurídicos, eis a ponderação de interesses: será sacrificado o bem que produzir menos benefícios ao caso concreto.

(IV) Contraditório e ampla defesa - O contraditório, também chamado de princípio da audiência bilateral (*audiatur et altera pars*), garante ao indiciado e às testemunhas o direito de informação (ciência dos atos processuais) e a possibilidade de manifestação (defesa). No contraditório, em regra, a defesa é a última a se manifestar.

Em nosso ordenamento jurídico também existe a figura do contraditório diferido, cuja manifestação de uma das partes se dará após a manifestação da outra parte, sendo que entre estas haverá uma decisão judicial. É o caso, por exemplo, da interceptação telefônica.

O princípio da ampla defesa comporta dois desdobramentos. A autodefesa, primeiro desdobramento, realiza-se no interrogatório e tem o caráter facultativo, ou seja, o indiciado tem o direito ao silêncio (*nemo tenetur se detegere*). O segundo desdobramento é

a defesa técnica, realizada pelo representante postulador do indiciado no decorrer do inquérito parlamentar.

Trata-se, na verdade, de um requisito essencial à validade de uma CPI, ou seja, a não-observância acarreta a nulidade de todo o procedimento investigatório parlamentar.

(V) Assistência do Advogado - O art. 133 da Constituição da República assevera que "o advogado é indispensável à administração da justiça". Evidentemente, as comissões parlamentares de inquérito não poderão impedir que os investigados façam-se acompanhar de seus advogados, nem tampouco cercear-lhes o exercício da atividade profissional. A atuação do advogado é fundamental à preservação dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Como delata Piero Calamandrei: "os advogados são as supersensíveis antenas da justiça"¹².

O artigo 7º da Lei 8.906/94 estabelece os direitos do advogado no exercício da profissão tais como o de reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer autoridade, contra a não-observância de preceito de lei, regulamento ou regimento (inciso XI); o de falar, sentado ou de pé, em órgão do Poder Legislativo (inciso XII); o de comunicar-se com seu cliente pessoal e diretamente, sem, porém, substituí-lo no depoimento (ato personalíssimo), para adverti-lo de que lhe assiste o direito de permanecer em silêncio, fundado no privilégio jurídico contra a auto-incriminação; o de opor-se a qualquer ato arbitrário ou abusivo cometido contra o seu cliente por membros da CPI, inclusive naquelas hipóteses em que, no curso do depoimento, venha a ser eventualmente exibida prova de origem ilícita.

(VI) Motivação suficiente - Também chamado pelos portugueses de princípio da fundamentação expressa, determina que todas as decisões tomadas pela Administração Pública devem ser arazoadas e fundamentadas na lei, não importa que o ato seja vinculado ou discricionário. O art. 93, inciso IX da Constituição de 1988

¹² CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por nós, os advogados*. Lisboa: Livraria Clássica, 1960, p. 57.

prescreve a obrigatoriedade da fundamentação de todas as decisões judiciais, sob pena de nulidade.

José Joaquim Gomes Canotilho¹³ doutrina com brilhantismo que a exigência da motivação das sentenças exclui o caráter voluntarístico e subjetivo do exercício da atividade jurisdicional, possibilita o conhecimento da racionalidade e coerência da argumentação do juiz e permite às partes interessadas invocar perante às instâncias superiores competentes os eventuais vícios e desvios dos juízes.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁴ é pacífico no sentido de que as comissões parlamentares de inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados, quando no exercício de igual prerrogativa. Por tal razão, impõe-se o dever de fundamentar a qualquer CPI, principalmente as deliberações que mitiguem os direitos fundamentais.

(VII) Controle judicial - O controle dos atos do Poder Legislativo pelo Poder Judiciário aplica-se às comissões parlamentares de inquérito, pois estas são projeções orgânicas do Legislativo que atuam sob delegação de competência. Seria um despautério reconhecer as comissões como órgãos autônomos e independentes, considerando que nossa Constituição Federal delineia minuciosamente os órgãos independentes e harmônicos entre si.

A CPI, qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração, não pode extrapolar os parâmetros estabelecidos pela ordem jurídica, no que concerne à extensão dos seus poderes investigatórios, sob pena de abuso de poder. José Alfredo de Oliveira Baracho¹⁵ reconhece esses possíveis desvios jurídicos como atos ultravires dos órgãos de investigação parlamentar, suscetíveis de controle jurisdicional.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 4 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1989, p. 589.

¹⁴ STF - Pleno - MS 23454/DF - Rel. Min. Marco Aurélio ;
STF - Pleno - MS 23491/DF - Rel. Min. Celso de Mello;
STF - Pleno - MS 23466/DF - Rel. Mi. Sepúlveda Pertence;
STF - Pleno - MS 23553/DF - Rel. Min. Néri da Silveira.

¹⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral das comissões parlamentares - comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 147.

O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição da República consagra o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, ao estabelecer que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Entretanto, não consagra expressamente a competência da Suprema Corte para apreciar e julgar os atos emanados das Comissões Parlamentares de Inquérito. O próprio Supremo Tribunal Federal tem entendido ser competente para exercer o controle dos atos praticados pelas comissões em sede de *habeas corpus* e Mandado de Segurança¹⁶.

No tocante aos princípios norteadores específicos:

(I) Transitoriedade - As comissões parlamentares de inquérito não podem ter caráter permanente. Concluído seu trabalho, tomadas as providências necessárias e apresentado o relatório final de sua investigação ao plenário, esgotam-se suas funções, não havendo mais razão de existência.

O art. 5º, § 2º da Lei 1.579/52 estabelece que os trabalhos das comissões terminam com a sessão legislativa que a tiver instituído, salvo se houver prorrogação dentro da legislatura. Enquanto o art. 35, § 3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina o prazo de 120 dias para funcionamento de suas comissões, podendo ser prorrogado por mais 60 dias.

Note-se que o termo final da legislatura em que foi constituída a CPI é o limite intransponível de duração. Observe-se que são admitidas sucessivas prorrogações indispensáveis à investigação, desde que ocorram dentro do presente mandato legislativo.

(II) Formalidade - A principal formalidade é o requerimento de, no mínimo, um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, para que seja criada a comissão de investigação (artigo 58, § 3º da Constituição da República). A exegese do dispositivo aclama a vontade da minoria porque o governo geralmente detém a maioria da base parlamentar, e os alia-

¹⁶STF - HC 71039 - Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 06.12.1996.

dos tendem a obstruir todos os requerimentos que visem a esquadri-
nhar os atos do governo. A fiscalização da minoria consagra o Esta-
do Democrático de Direito¹⁷.

O artigo 35, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Depu-
tados ainda impõe outra formalidade, a de proibir a criação de uma
CPI, se estiverem funcionando ao menos cinco, salvo se o projeto de
resolução for assinado por um terço dos parlamentares.

A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento
Interno da Câmara dos Deputados está em consonância com os
incisos III e IV do artigo 51 da Carta Magna, que conferem a essa
Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno
e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-
dever que permite regular o exercício de suas atividades constitui-
cionais (ADI 1.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-10-
00, DJ de 5-3-04).

(III) Representação Proporcional - O princípio da represen-
tação proporcional atribui a exigência da representação de todos os
partidos e grupos ideológicos que compõem o Parlamento. No que
diz respeito à composição das comissões de inquérito, cada partido
deverá ter em cada comissão um número proporcional de Deputa-
dos e Senadores do Plenário.

(IV) Colegialidade - O princípio da colegialidade, previsto
no artigo 47 da Constituição da República, prestigia a democracia
ao elucidar que, salvo disposição constitucional em contrário, as de-
liberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria
absoluta de seus membros.

(V) Finalidade - O princípio da finalidade tem o escopo de asse-
gurar uma investigação objetiva quanto ao fato determinado. Vale res-
saltar que o fato determinado é a noção vinculada a fatos específicos e
relacionados com o Poder Público. A CPI não pode definir
discricionariamente o conteúdo dos fatos que devam ser investigados.

¹⁷ STF - MS 24.831 - Rel. Min. Celso de Mello, DJ04.08.2006;
STF - MS 26.441 - Rel. Min. Celso de Mello, DJ09.04.2007.

O fato determinado significa que o poder de investigação não é ilimitado, restringindo-se a fatos específicos e relacionados com o Poder Público. Entretanto, nada obsta a apuração de fatos conexos ao principal, bastando o aditamento do objeto inicial.

Exemplo disso foi o caso da CPI do Narcotráfico de 2000, que tinha por fato determinado a investigação do tráfico de substância entorpecente. No entanto, também foram investigados homicídios, roubo de cargas e tráfico de mulheres, conexos ao tráfico de drogas.

O art. 35, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina o objeto de apuração das comissões parlamentares de inquérito: o fato determinado concernente ao relevante interesse público e da ordem constitucional, legal, econômica e social do país.

Encerrada a investigação, será expedido um relatório final que assume a forma de projeto de resolução que, se for o caso, será encaminhado ao Ministério Público para a apuração de responsabilidade civil e penal dos infratores, e/ou para outros órgãos competentes, como o Executivo e a Advocacia-Geral da União.

3. A CPI COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

O poder de investigação do Parlamento está compilado no art. 58, § 3º da Carta Magna, *in verbis*: "as comissões parlamentares de inquérito 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."

No inquérito parlamentar, o Legislativo revela sua função típica de fiscalizar e controlar a gestão da coisa pública. José Joaquim Gomes Canotilho¹⁸ esclarece que o inquérito parlamentar

¹⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição da república portuguesa anotada*. 2 ed., v.II. Coimbra: Ed. Coimbra, 1985, p. 244.

confere ao Parlamento conhecimentos visando a uma legislação mais eficiente, bem como a administração pública com uma conduta ilibada.

Manuel Messias Peixinho expõe didaticamente o desempenho das duas funções das comissões parlamentares de inquérito:

*Em primeiro lugar, uma comissão parlamentar de inquérito pode investigar determinado fato visando a uma posterior legislação. Pode, por exemplo, investigar o tráfico de drogas e, ao final das investigações, concluir que deve criar uma legislação mais rigorosa para combater o tráfico de entorpecentes. Poderá, ademais, após a investigação do mesmo fato, concluir por encaminhar ao Ministério Público nomes de pessoas ou instituições que são cúmplices do narcotráfico.*¹⁹

O poder de investigar está incluso na função de legislar, visto que o conhecimento dos fatos sociais de determinada época e localidade são essenciais para a promulgação de qualquer lei. Verifica-se que a coleta de informações, na CPI, gera o aperfeiçoamento da legislação futura.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal se posiciona no sentido de que o poder de investigar é inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, sendo seu auxiliar necessário, verdadeira *conditio sine qua non* de seu exercício regular, sem o qual o Poder Legislativo não poderia exercer plenamente suas atribuições²⁰.

O Poder Legislativo pode constituir uma CPI para investigar a má gestão de recursos públicos por parte de sua própria máquina administrativa, embora estejam imunes de investigação parlamentar os atos *interna corporis* ligados à sua economia interna, tais como a concessão de licenças, elaboração de regimentos, organização de serviços auxiliares, que não impliquem lesão atual ou potencial ao direito de terceiros²¹.

¹⁹ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo, ob. cit., p. 34.

²⁰ STF - Pleno - HC 71039/RJ. Rel. Min. Paulo Brossard.

²¹ SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos, ob. cit., p. 181.

Em relação ao Poder Executivo, os atos políticos que digam respeito à segurança nacional e à política externa, consubstanciados em planos para operações e táticas militares, e detalhes de tratado internacional em vias de negociação, não podem ser objeto de investigação parlamentar, sendo dados sigilosos²².

No Poder Judiciário, não podem ser objeto de investigação parlamentar os atos jurisdicionais, porque são sanáveis por recursos processuais e remédios constitucionais. Somente os atos judiciais, que são aqueles de cunho administrativo, podem ser objeto de investigação parlamentar.

Também é vedada a investigação de matérias cujos projetos de lei sejam de iniciativa exclusiva dos Chefes dos Poderes Executivo e Judiciário, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes (artigos 2º e 60, § 4º, III da Constituição da República).

Além disso, um ente federativo não pode invadir o campo de atuação do outro, como, por exemplo, a Câmara Municipal não pode criar uma CPI para investigar matéria de competência do Congresso Nacional, sob pena de ofensa ao princípio federativo (artigos 1º e 18 da Constituição da República).

O mesmo vale dizer em relação à CPI estadual, seu raio de ação é circunscrito aos interesses do Estado. Da mesma forma, as comissões municipais limitar-se-ão às questões de competência do município (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 6-12-96).

A CPI do Judiciário, instalada em março de 1999, liderada pelo falecido Senador Antonio Carlos Magalhães, tinha o intuito de investigar a morosidade da justiça, as decisões procrastinatórias, o mau uso do erário e a contratação irregular de pessoal.

Ressalte-se que esta CPI apurou o escândalo do desvio de verbas públicas das obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, que já havia sido detectado pelo Tribunal de Contas da União e já estava sendo investigado pelo Ministério Público Federal. Entre os envolvidos, o Juiz do Trabalho aposentado, Nicolau dos Santos Neto, e o Senador da República, que teve seu mandato cassado, Luiz Estevão.

²² SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos, ob. cit., p. 182.

A CPI do Judiciário nada mais foi do que um espetáculo circense sob os holofotes da mídia. Na verdade, os parlamentares só queriam projeção nacional, prestígio e votos. A CPI do Judiciário em nada contribuiu para a Reforma do Judiciário.

A referida CPI, embora instituída, foi de duvidosa constitucionalidade. Em primeiro lugar, não apontava os fatos determinados a serem apurados, isto é, o Poder Judiciário foi investigado globalmente.

Em segundo lugar, as leis que modificam a estrutura funcional do Poder Judiciário são de iniciativa exclusiva dos Presidentes dos Tribunais. Assim, o Senado Federal carece de competência legislativa. Em terceiro lugar, o Senado também investigou o Poder Judiciário Estadual, o que fere o princípio federativo (artigos 1º e 18 da Constituição da República).

Por último, houve flagrante violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que o Legislativo se imiscuiu em atos jurisdicionais, funcionando como verdadeiro controle externo do Judiciário.

No tocante ao conteúdo, o poder investigatório é marcado pelo interesse público. Não se admite uma CPI para a apuração de fatos da vida privada, como, por exemplo, os negócios internos de pessoas jurídicas de Direito Privado em relação às quais o Poder Legislativo não exerça fiscalização ou controle.

A CPI do Futebol, ocorrida durante os anos de 2000 e 2001, visava a investigar irregularidades no contrato celebrado entre a Confederação Brasileira de Futebol - CBF e a empresa NIKE. Afigurava-se uma CPI absolutamente inconstitucional, uma vez que a CBF e a NIKE são entidades meramente privadas, inexistindo interesse público.

O próprio art. 217, inciso I da Constituição da República é claro ao elucidar a autonomia das entidades esportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento. O caso seria diferente se fosse o Comitê Olímpico Brasileiro - COB, uma vez que existe o repasse de verbas públicas, o que legitimaria a fiscalização do Legislativo, por meio do Tribunal de Contas (artigo 71, *caput* da Constituição da República) ou pela CPI.

4. PODERES E LIMITES INVESTIGATÓRIOS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

A atribuição dos poderes de investigação às comissões parlamentares de inquérito pela Carta da República foi inspirada na Constituição italiana (artigo 82, 2^a alínea) e teve o fim de diferenciar as comissões de inquérito, que visam à investigação de irregularidades e abusos, das demais comissões temporárias, que buscam a colheita de informações sobre fatos relevantes, com o intuito de um futuro processo legislativo.

Luís Roberto Barroso, citado por Manuel Messias Peixinho, resalta que a explicitação da novidade constitucional concedeu às comissões parlamentares de inquérito o caráter cogente de seus comandos, como, por exemplo, a condução coercitiva de testemunhas recalcitrantes. No entanto, o dispositivo constitucional não atribuiu às comissões poderes coercitivos, nem as suas decisões são auto-executáveis, devendo sempre as comissões, quando necessitarem do uso da força, dirigirem-se ao Poder Judiciário²³.

Como bem ilustra Alexandre de Moraes, o art. 58, § 3º da Carta da República foi extremamente lacônico e impreciso ao estabelecer poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, uma vez que, no ordenamento jurídico brasileiro, inexistente, em regra, a figura do juiz-investigador²⁴.

Em nosso sistema jurídico pátrio só há uma exceção à regra da inexistência do juiz-investigador, prevista no art. 3º da Lei 9.034/95, que dispõe sobre o combate ao crime organizado, permitindo ao juiz a função investigatória. A regra da ausência do juiz-investigador é decorrência direta do sistema acusatório, pois ao juiz cabe somente a função de julgar.

Certamente, a cláusula que estabelece os poderes próprios das autoridades judiciais não pode merecer uma hermenêutica pobre. O poder de investigação das comissões parlamentares de inquérito, previsto no artigo 58, § 3º da Constituição da República, não pode ser interpretado como uma exceção ao princípio da unicidade da jurisdição.

²³ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo, ob. cit., p.164.

²⁴ MORAES, Alexandre de, ob. cit., p. 383.

As comissões parlamentares de inquérito, apesar da previsão constitucional, não detêm os mesmos poderes de investigação judicial dos magistrados porque os congressistas não podem restringir os direitos fundamentais. Uma CPI não pode, por exemplo, decretar a prisão preventiva do indiciado, determinar uma busca e apreensão domiciliar ou autorizar uma interceptação telefônica.

Na verdade, os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito estão equiparados aos dos magistrados somente durante a instrução processual penal, em busca da verdade material.

Nos mesmos termos, o artigo 44, II da Constituição da República Democrática Alemã erigiu o pilar às comissões parlamentares de inquérito nos seguintes termos: "as disposições relativas ao processo penal terão aplicação por analogia à apuração de provas".

A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, relativa à apuração probatória, é uma realidade na CPI brasileira. O artigo 6º da Lei 1.579/52, que dispõe sobre as CPI, impõe que "o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal". Os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, nos artigos 36, parágrafo único e 153, também estabelecem expressamente a subsidiariedade do CPP.

Na medida em que nosso ordenamento jurídico conferiu poderes de investigação aos parlamentares, também fixou limitações intransponíveis para o perfeito equilíbrio na tripartição dos poderes. O delineamento dos poderes e limites de uma CPI tem o objetivo de evitar o despotismo dos parlamentares e assegurar o Estado Democrático de Direito.

Eis os poderes e limites dos parlamentares, extraídos da leitura da Constituição da República Federativa do Brasil em conjugação com o Código de Processo Penal:

A) Oitiva dos Indiciados: A distinção técnica entre indiciado e testemunha é imprescindível para efeito de CPI. O indiciado será aquela pessoa que já sofreu medida de constrição pessoal ou patrimonial, tais como prisão em flagrante, busca e apreensão etc. Caso a pessoa não tenha sofrido qualquer medida de constrição pes-

soal ou patrimonial determinada pela própria CPI, deverá ser ouvida como testemunha.

Aplicam-se as disposições do Código de Processo Penal relativas ao interrogatório do acusado, consubstanciadas nos artigos 185 a 196. Em virtude da posição topográfica no CPP, o interrogatório do acusado foi elencado pelo legislador como meio de prova. No entanto, também é um meio de defesa, resguardado o direito ao silêncio do artigo 5º, inciso LXIII (*nemo tenetur se detegere*).

Nas comissões parlamentares de inquérito, o indiciamento é a imputação a alguém da prática de alguma irregularidade, abuso ou distorção contra o Poder Público. Durante o procedimento, a comissão investigatória ouvirá o indiciado, que terá o momento oportuno de exercer a sua autodefesa e será interrogado sobre a matéria objeto da investigação. Vale lembrar que, aplicando-se o artigo 196 do CPP, o presidente da CPI poderá, a qualquer momento, proceder a um novo interrogatório em homenagem ao princípio da verdade real.

O novo texto do art. 186 do CPP dispõe, *in verbis*: "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." O seu parágrafo único acrescentado dispõe que "o silêncio que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa".

A oitiva é um ato personalíssimo, pois somente o indiciado pode ser interrogado. Não existe a figura do procurador com poderes especiais para responder as perguntas formuladas pela Mesa da Comissão Parlamentar de Inquérito. Quando o indiciado não tiver o domínio da língua portuguesa, poderá utilizar-se de um intérprete (art. 193 do CPP).

Na hipótese de dois ou mais indiciados, o interrogatório jamais poderá ser coletivo, pois, como já explanado anteriormente, é um ato personalíssimo. Portanto, cada indiciado será interrogado separadamente, de modo que um não ouça o que o outro diz (art. 191 do CPP - alterado pela Lei 10.792/03).

B) Inquirição de Testemunhas: Nas comissões parlamentares de inquérito, testemunha é a pessoa que declara o que sabe acerca

dos fatos sobre os quais se investiga. O artigo 148, § 2º do Regimento Interno do Senado Federal dispõe que se aplicarão subsidiariamente as disposições do Código de Processo Penal relativas às testemunhas, previstas nos artigos 202 a 225.

O art. 202 do CPP decreta que qualquer pessoa poderá ser testemunha, desde que tenha conhecimento dos fatos investigados. A testemunha convocada por uma CPI não poderá eximir-se da obrigação de comparecer e depor. Entretanto, poderão recusar-se a depor 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, salvo quando impossível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias.

O divorciado também poderá recusar-se a depor, uma vez que o Código de Processo Penal foi promulgado no dia 3 de outubro de 1941, época em que não existia o divórcio em nosso ordenamento jurídico, instituto que só despontou no dia 26 de dezembro de 1977. A *mens legis* é clara ao estender o ex-marido e a ex-esposa no rol dos que podem se recusar a depor. Não é porque só existia a figura do desquitado na época, que se deixará de ampliar o alcance do dispositivo.

Saber as leis, no ensinamento de São Paulo, não é conhecê-las as palavras, mas sim seu poder, sentido e alcance: "A letra mata, o espírito vivifica", pontificou. Se assim não fosse, o intérprete continuaria prisioneiro de um positivismo exagerado e anti-social.

Não é essa, porém, a posição da doutrina. Julio Fabbrini Mirabete entende que a enumeração do artigo 206 é taxativa, sendo obrigado a depor, em decorrência da regra geral, o divorciado²⁵.

Embora não previsto no art. 206 do CPP, poderão se recusar a depor, também, o companheiro e a companheira, uma vez que a Carta Republicana consagrou, no art. 226, § 3º, a União Estável como entidade familiar. Assim, o companheiro tem o mesmo direito que o cônjuge de não depor, com base na filtragem constitucional.

O art. 207 do CPP dispõe que são proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam

²⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo penal*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 293.

guardar segredo, salvo se desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar testemunha. É o caso do advogado do indiciado, que jamais poderá ser testemunha, sob pena de violação ao princípio da ampla defesa.

O artigo 210 do CPP define que as testemunhas serão inquiridas individualmente, de maneira que uma não saiba nem ouça os depoimentos das outras. Importante acrescentar que a comissão parlamentar ainda pode fazer acareação entre testemunhas e indiciados, nos termos dos artigos 229 e 230 do CPP.

Exemplo disso é o caso da CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) da Compra de Votos de 2005, composta de membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, conhecida como CPI do "Mensalão", que investigou o suposto pagamento de mesada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) a deputados do Partido Progressista (PP) e do Partido Liberal (PL) em troca de votos a projetos de interesse do Executivo.

A CPI do "Mensalão" investigou, também, a suposta compra de votos em 1997 para aprovar a Emenda Constitucional nº. 16, que possibilitou a reeleição dos chefes do Executivo para um único período subsequente.

O deputado federal, Roberto Jefferson, revelou a existência do "mensalão", acusando o tesoureiro do PT, Delúbio Soares, e o empresário Marcos Valério de operarem o esquema. Jefferson envolveu, ainda, o Ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, acusado de ser o mentor do "mensalão", e o Presidente do PT, José Genoíno, que assinou empréstimos avalizados por Marcos Valério.

A prisão do assessor do deputado estadual José Nobre Guimarães (PT - CE), irmão de José Genoíno, com R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) em uma mala e mais R\$ 100.000,00 (cem mil reais) dentro da cueca foi o estopim da crise que levou Genoíno a renunciar a presidência do PT.

Na referida CPI do "Mensalão", a acareação entre o Ministro José Dirceu e o deputado federal Roberto Jefferson foi imprescindível para desvendar as farsas daquele. Logo após, foi instaurado um processo disciplinar por quebra de decoro parlamentar, no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, contra José Dirceu, ex-Ministro-

chefe da Casa Civil e deputado federal, que culminou na cassação do mandato de parlamentar e na suspensão de seus direitos políticos por 8 (oito) anos.

A testemunha que fizer afirmação falsa, negar ou calar a verdade perante a comissão de inquérito, estará incurso no art. 4º, inciso II da Lei 1.579/52 pelo crime de falso testemunho. Há certa polêmica no artigo 203 do Código de Processo Penal: discute-se se a testemunha que não prestou compromisso de dizer a verdade pode ser sujeito ativo do crime de falso testemunho.

A primeira corrente, liderada por Heleno Cláudio Fragoso²⁶, sustenta que não comete crime a testemunha não compromissada, ou seja, as pessoas arroladas nos artigos 206 e 208 do Código de Processo Penal. A segunda corrente, que encontra elementos em Nelson Hungria²⁷, E. Magalhães Noronha²⁸ e Fernando da Costa Tourinho Filho²⁹, afirma que a testemunha não compromissada (informante) pode cometer o crime de falso testemunho.

O artigo 2º da Lei 1.579/52 determina que estão obrigados a prestar depoimento o cidadão comum, as autoridades federais, estaduais ou municipais. Contudo, a convocação de autoridades estaduais e municipais para prestarem depoimento sobre matéria de competência privativa dos Estados e Municípios é proibida, pois tal ato afrontaria o princípio federativo. Além disso, o art. 146 do Regimento Interno do Senado Federal veda a CPI sobre matérias atinentes aos Estados.

Sob pena de infringir o art. 2º da Constituição da República, que consagra a separação e independência dos Poderes, torna-se juridicamente impossível a intimação dos Chefes do Poder Executivo e dos magistrados para comparecerem como testemunhas ante uma CPI.

Na CPI do Narcotráfico de 2000, destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico, uma Juíza de Direito foi convocada a depor a fim de questioná-la sobre o deferimento de

²⁶ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*. 3. ed. V. III. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 509.

²⁷ HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. 5. ed. V. IX Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 482.

²⁸ NORONHA, E. Magalhães. *Direito penal*. 15. ed. V. IV. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 490.

²⁹ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 282.

duas liberdades provisórias na Vara Criminal de que era titular. Evidente que a Suprema Corte, no HC 80.089/RJ da lavra do Relator Ministro Nelson Jobim, concedeu a ordem de *habeas corpus* preventivo à magistrada para evitar seu comparecimento à CPI, pois a convocação ofendia o princípio da separação de poderes.

Importante ressaltar, todavia, que os pretores podem exercer atividades eminentemente administrativas. Neste caso, um juiz poderá ser convocado para prestar depoimento sobre fatos pertinentes às suas atividades enquanto administrador público, em local e hora previamente ajustados, conforme o artigo 33, inciso I da Lei Complementar 35/79.

O artigo 58, § 2º da Constituição possibilita a convocação dos Ministros de Estado para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições. Evidente que os Ministros não serão ouvidos como testemunhas, não sendo passíveis do crime de perjúrio (art. 4º, inciso II da Lei 1.579/52). No entanto, se os Ministros não atenderem à convocação de uma CPI, sem motivo justo, estarão incurso em crime de responsabilidade (art. 50 da Constituição da República).

Quanto aos Deputados Federais e Senadores, o artigo 53, § 6º da Constituição Federal dispõe que não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

Os Ministros dos Tribunais de Contas podem ser convocados como testemunhas numa CPI na condição de administradores públicos. No entanto, quanto às suas decisões técnicas, somente o Legislativo poderá se pronunciar como última instância e legítimo controlador.

Qualquer pessoa que, na qualidade de indiciado ou de testemunha, ao prestar depoimento nas Comissões Parlamentares de Inquérito, tiver sido atingida em seu direito à privacidade, à imagem ou à honra, poderá pleitear indenização por dano moral ou material, caso a exposição pública indevida lhe tenha causado prejuízos, nos termos do art. 5º, incisos III, V e X da Carta da República.

Importante assinalar que o direito constitucional ao silêncio é assegurado ao indiciado e à testemunha, pois esta última pode ser

considerada indiciada em decorrência deste ato. O Supremo Tribunal Federal vem respeitando o privilégio contra a auto-incriminação, entendendo que não se configura crime de *falsum* quando a pessoa, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la³⁰.

Observe o caso da CPI dos Bancos de 1999, em que se investigava a atuação do Banco Central (BACEN) em suposto auxílio financeiro aos bancos Marka e Fonte Cindam. Suspeitava-se que os diretores do BACEN forneceram aos proprietários das aludidas instituições financeiras privadas, dentre os quais Salvatore Cacciola, informações privilegiadas de alterações cambiais, possibilitando o envio de dólares ao exterior.

O ex-presidente do BACEN, Francisco Lopes, foi convocado a prestar depoimento na qualidade de testemunha. No dia da oitiva pelos membros do Senado, Francisco Lopes apresentou um documento pelo qual pugnava o seu direito constitucional de permanecer calado, visto que se sentia como verdadeiro acusado.

Sustentou que os fatos do depoimento poderiam incriminá-lo. Nada obstante, os parlamentares entenderam que Lopes comparecia como testemunha, devendo firmar termo de compromisso. Assim, não podia calar a verdade e nem omitir fatos de seu conhecimento, ainda que o incriminassem.

Então, o Senador Bello Parga, presidente da CPI, determinou a prisão em flagrante da testemunha por desobediência e desacato. Evidentemente, o STF relaxou a prisão em flagrante de Chico Lopes em homenagem ao privilégio contra a auto-incriminação³¹.

C) Vedação da decretação de quaisquer hipóteses de prisão, salvo flagrante delito: As comissões parlamentares de inquérito não dispõem do poder de determinar a prisão preventiva, temporária ou administrativa das testemunhas e dos indiciados.

A referida vedação é uma cláusula de reserva jurisdicional prevista no artigo 5º, inciso LXI da Carta Magna, determinando que

³⁰ STF - Pleno - HC n. 73035/DF. Rel. Min. Carlos Velloso. D.J. 19/12/96.

³¹ STF - HC 82.214 (MC) - Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 29.04.2004.

ninguém seja preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, salvo a hipótese de prisão por crime contra o Estado, durante a vigência de estado de defesa decretado pelo Presidente da República (artigo 136, § 3º, inciso I da Constituição da República).

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, o postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente dotados de *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* ³².

Há uma exceção à regra da cláusula de reserva prevista no próprio texto constitucional, que é a prisão em flagrante. O artigo 331 do Código de Processo Penal dispõe que qualquer um do povo poderá e as autoridades policiais deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. Evidentemente, se qualquer um do povo pode prender alguém que esteja em flagrante delito, nada obsta que a CPI possa prender os investigados que, no ato do depoimento, estejam cometendo um crime, como, por exemplo, falso testemunho.

Importante advertir que nem todas as pessoas estão sujeitas à prisão em flagrante. Não podem ser sujeitos passivos do flagrante delito os menores de 18 anos, que são inimputáveis (artigos 106 e 107 do Estatuto da Criança e do Adolescente), os diplomatas estrangeiros, em decorrência de tratados e convenções internacionais (artigo 1º, inciso I do Código de Processo Penal), e o Presidente da República (artigo 86, § 3º da Constituição da República).

Podem ser autuados em flagrante delito apenas nos crimes inafiançáveis os parlamentares do Congresso Nacional (artigo 53, § 1º da Carta Magna), os Deputados Estaduais (artigos 27, § 1º e 53, §1º da Carta Magna), os magistrados (artigo 33, inciso II da Lei Or-

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 580 e 586.

gânica Nacional da Magistratura), os advogados no exercício da profissão (artigo 7º, inciso IV e § 3º da Lei 8.906/94) e os membros do Ministério Público (artigo 20, inciso VIII da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

A prisão dos alienados mentais é lícita, embora inimputáveis, já que a eles pode ser aplicada medida de segurança, cabendo no caso a instauração do incidente de insanidade mental.

D) Requisição de documentos públicos e privados: O artigo 2º da Lei 1.579/52 autoriza expressamente às comissões parlamentares de inquérito a requisição de informações e documentos das repartições públicas e autárquicas. No entanto, quanto à requisição de documentos privados há certa divergência doutrinária.

A nobre função do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é exatamente de legitimar a intervenção estatal nas relações privadas, para que prevaleça a vontade da coletividade e garanta a sobrevivência da própria individualidade dos cidadãos. O entendimento da Excelsa Corte é no sentido de que havendo algum liame entre os documentos privados e o interesse público, indubitavelmente nada impedirá a sua requisição perante uma CPI.

As comissões parlamentares de inquérito, por exemplo, não podem requisitar livros comerciais e escrituração mercantil das sociedades comerciais, desde que não haja qualquer fato relacionado ao Poder Público que dê ensejo à investigação, como, por exemplo, a existência de vínculo legal ou contratual.

Luís Roberto Barroso, citado por Ricardo Guanabara, entende em sentido contrário, afirmando que o princípio da legalidade e a autonomia da vontade obstam que as comissões parlamentares de inquérito intrometam-se em assuntos reservados exclusivamente ao âmbito privado, uma vez que não há previsão legal permitindo tal proeza³³.

E) Quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico: Os sigilos fiscal, bancário e telefônico não estão compreendidos no

³³ PEIXINHO, Manuel Messias; GUANABARA, Ricardo, ob. cit., p. 183.

âmbito do princípio da reserva constitucional de jurisdição, visto que encontram esteio no direito à privacidade. O artigo 5º, inciso X da Constituição da República não estabelece, como fizeram os incisos XI e XII, a exclusividade de ordem judicial para que seja afastada a inviolabilidade da vida privada.

Daí ser correto o entendimento de que aquelas espécies de sigilo podem ser quebradas pelas comissões parlamentares de inquérito, que têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, desde que respeitado o princípio da motivação suficiente.

Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transfere-se à CPI a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Isso significa, portanto, que constitui comportamento altamente censurável a transgressão, por membros de uma CPI, do dever jurídico de respeito e de preservação do sigilo concernente aos dados a ela transmitidos.

Se houver justa causa para revelar dados sigilosos no relatório final da CPI; seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o artigo 58, § 3º da CRFB/88; seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse nacional; a divulgação do segredo, não configurará situação de ilicitude, embora traduza providência de absoluto grau de excepcionalidade.

Caso ocorra a divulgação desses dados por razões particulares, sem a existência de qualquer interesse público, configurar-se-á o crime de abuso de autoridade (artigo 4º, alínea *h* da Lei 4.898/65), sendo o parlamentar passível de responsabilidade funcional, penal e civil pelos atos lesivos à honra do investigado.

No tocante ao sigilo bancário, o artigo 4º, § 1º da Lei Complementar 105/2001 permite as comissões parlamentares de inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação, obter 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.

Ainda que a Lei Complementar 105/2001 seja omissa, as comissões estaduais podem requerer a quebra de sigilo de dados ban-

cários, com base no princípio da simetria constitucional e no art. 58, § 3º da Carta da República.³⁴

Referente ao sigilo fiscal, o artigo 198 do Código Tributário Nacional proíbe a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública e de seus agentes, de informações acerca da situação econômica ou financeira dos contribuintes ou responsáveis.

Assim, como o CTN impõe o sigilo quanto aos fatos dos quais as autoridades e os funcionários da Administração Tributária tenham conhecimento em razão da atividade fiscal, a divulgação desses fatos configura violação de sigilo funcional, crime tipificado no artigo 325 do Código Penal.

O dever do sigilo funcional, todavia, não impede a Fazenda Pública de prestar as informações requisitadas pelas autoridades judiciais no interesse da justiça (art. 198, § 1º, inc. I). Com base nesta ressalva, conclui-se que as informações aos membros das comissões parlamentares de inquérito, que dispõem dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, não estão proibidas.

Finalmente, no sigilo telefônico, a distinção entre interceptação telefônica, dados telefônicos e gravação de conversa telefônica é essencial. A interceptação telefônica versa sobre algo que está ocorrendo, ou seja, é o terceiro que grava conversa entre duas pessoas que desconhecem o fato. A interceptação sem um mandado judicial constitui crime previsto no artigo 10 da Lei 9.296/96.

Já a quebra do sigilo de dados telefônicos relaciona-se com chamadas telefônicas pretéritas em que não existe a captação do diálogo, tais como a data da chamada telefônica, horário, número do telefone chamado, valor da chamada, duração do uso etc. Por sua vez, a gravação de conversa telefônica registra o diálogo entre duas pessoas, sendo que um dos interlocutores tem ciência da gravação.

A gravação de conversa telefônica deve ser considerada prova lícita somente nas seguintes hipóteses: a) Quando o interlocutor, que não tem ciência da gravação, é agente público responsável por algum ilícito civil, penal ou administrativo; b) Quando houver

³⁴ ACO 730, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 22-9-04, DJ de 11-11-05.

investida criminosa de um interlocutor contra o outro. Na ponderação de interesses (princípio da proporcionalidade), não há que se falar em direito à intimidade quando o agente pratica um crime, pois um direito fundamental não pode ser utilizado de maneira perniciosa.

Os dados telefônicos não são dotados de sigilo absoluto, podendo ser quebrado pelos inquéritos parlamentares. Não se trata de uma cláusula de reserva de jurisdição, visto que o artigo 5º, inciso X não faz qualquer menção à referida cláusula. Além disso, o artigo 2º da Lei 1.579/52 possibilita a requisição de documentos e informações aos órgãos públicos ou autárquicos, inclusive às concessionárias de serviços públicos.

O artigo 5º, inciso XII da Constituição Federal, por sua vez, consagra a vedação da interceptação telefônica, salvo se houver autorização judicial nas hipóteses de investigação criminal ou instrução processual penal. Observa-se que o dispositivo supracitado e o artigo 3º da Lei 9.296/96 consagram a cláusula do monopólio de jurisdição. Importante ponderar, todavia, que a CPI, é criada para apuração de fatos administrativos, não é uma investigação criminal. Se no curso de uma investigação administrativa vier a deparar com fatos criminosos, deles dará ciência ao Ministério Público.

F) Busca e apreensão: As comissões parlamentares de inquérito possuem, genericamente, o poder de determinar às autoridades policiais e administrativas a realização de buscas e apreensões de documentos necessários às investigações.

O artigo 240 do Código de Processo Penal dispõe que a busca será domiciliar ou pessoal. Sabe-se que os inquéritos parlamentares só poderão determinar as diligências se a busca for pessoal, uma vez que esse poder genérico encontra barreira intransponível na consagração constitucional da inviolabilidade domiciliar (artigo 5º, inciso XI da CRFB). Eis aí outra cláusula de reserva jurisdicional. As hipóteses taxativas de busca pessoal estão consignadas na combinação dos §§ 1º e 2º do artigo 240 do CPP.

No que concerne à busca domiciliar, a questão é delicada porque envolve o tolhimento de direitos fundamentais. A proteção

ao domicílio é um direito do homem que foi proclamado na Inglaterra, antes da Revolução Francesa, com a seguinte máxima de João Sem Terra: “*My house is my castle*”. Na França dos jacobinos também foi proclamada na Declaração dos Direitos do Homem uma máxima: “*La maison de chaque citoyen est un asile inviolable*”³⁵.

O artigo 5º, inciso XI da CF/88 dispõe que a *casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial*.

O texto constitucional poderá despertar dúvida quanto aos conceitos indeterminados de dia e casa. O artigo 150, § 4º do Código Penal tratou de conceituar casa, compreendendo qualquer compartimento habitado; aposento ocupado de habitação coletiva; e compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade. O legislador penal ainda se preocupou em definir no art. 150, § 5º o que não se compreende na expressão casa, em ocasião, as hospedarias, tavernas, casas de jogos e congêneres.

A CPI do Narcotráfico de 2000, por exemplo, determinou a apreensão de documentos e equipamentos em locais invioláveis (casa e escritório de advocacia) sem fundamentação e autorização judicial. Evidentemente o STF, no Mandado de Segurança 23.642/DF da lavra do Relator Ministro Néri da Silveira, determinou a imediata devolução dos bens e documentos apreendidos. Além disso, considerou a prova ilícita por violar o art. 5º, XI da Constituição da República.

No que se refere ao conceito de *dia*, o Código de Processo Civil, em seu artigo 172, estabelece que o *dia* compreende das 6 (seis) às 20 (vinte) horas, aplicando-se por analogia ao Código de Processo Penal. Entretanto, há outra posição sustentando que o dia se estende entre a aurora e o crepúsculo.

A autorização judicial é a cláusula pétrea de preservação do direito fundamental do domicílio, somente mediante o consentimento pretoriano é que o lar poderá ser penetrado, exceto nas hipóteses em que o próprio texto constitucional reclama.

³⁵ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A inviolabilidade do domicílio*. São Paulo: Malheiros, 1993, p.18.

G) Vedação do poder geral de cautela: A Lei 1.579/52 não alberga a prerrogativa de tornar indisponíveis os bens daqueles que estão sendo investigados. Destarte, qualquer ato de indisponibilidade dos bens ou medida similar é desprovido de legalidade.

A determinação de medidas cautelares, tais como a indisponibilidade dos bens, arresto, seqüestro, hipoteca judiciária, proibição de ausentar-se da comarca ou do país, são provimentos de sentença definitiva condenatória, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação³⁶.

As comissões parlamentares de inquérito podem ter legítimos fundamentos para que sejam tomadas medidas acautelatórias, porém deverão apresentá-los à autoridade judicial competente com o requerimento adequado para que seja efetivado o poder geral de cautela, sob pena de ilegitimidade.

5. CONCLUSÃO

As comissões parlamentares de inquérito, como instrumento de controle e fiscalização da Administração Pública, têm o desígnio de moralizar o Poder Público, extirpando as irregularidades e os abusos das autoridades. Infelizmente não é essa a realidade brasileira, onde os parlamentares, mais preocupados com a projeção política e os interesses particulares, desvirtuam a CPI. Eis o eterno conflito filosófico entre "ser" e o "dever ser".

Além disso, outra função contributiva do inquérito do povo é a elaboração de leis mais efetivas, decorrentes dos relatórios finais das investigações que apontam a ineficiência de determinadas legislações. Sendo assim, fica assegurada a subordinação ao princípio da legalidade e, conseqüentemente, ao Estado de Direito.

A conduta das comissões parlamentares deve equilibrar os interesses investigatórios com as garantias constitucionais, preservando a segurança jurídica e garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desvio de finalidade.

³⁶ STF - Pleno - MS n. 23.466-1/DF - medida liminar - Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, Seção I, 22 jun. 1999, p. 31.

A maior limitação à atuação das comissões de inquérito é a plena reverência ao princípio da dignidade da pessoa humana, projeto maior de um Estado Democrático de Direito. Sem veneração à dignidade humana não haverá Estado de Direito, desaparecendo a participação popular nos negócios políticos do Estado, quebrando-se o respeito ao princípio da soberania popular, que proclama que todo o poder emana do povo, com a conseqüência nefasta do fim da democracia.

Exige-se, pois, do Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizatória, o respeito ao princípio da dignidade humana, sob pena de flagrante inconstitucionalidade de suas condutas e perda da legitimidade popular, pois, como ensina Norberto Bobbio, "sem respeito às liberdades civis, a participação do povo no poder político é um engano, e sem essa participação popular no poder estatal, as liberdades civis têm poucas possibilidades de durar"³⁷. 

³⁷ BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós, 1993, p. 117.