DOUTRINA JUDICIAL VINCULANTE SOBRE AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO - CPI´S

BINDING JUDICIAL DOCTRINE ON THE PARLIAMENTARY COMMISSIONS OF INQUIRY

MARCELO LAMY*

Recebido para publicação em outubro de 2009.

RESUMO: Pesquisa que busca identificar o regime jurídico das Comissões Parlamentares de Inquérito através da análise de continuadas decisões do Supremo Tribunal Federal, formadoras de verdadeira "doutrina judicial" sobre o tema. Identificando os limites desenhados pelo Judiciário para que o poder de investigação alcance legitimidade, aponta-se aperfeiçoamentos ainda necessários.

PALAVRAS-CHAVE: Investigação Parlamentar, Reserva de Jurisdição, Precedentes, Doutrina Judicial

ABSTRACT: Research that aims to identify the legal status of the Parliamentary Commissions of Inquiry continued through the analysis of decisions of the Supreme Court, forming a true "judicial doctrine" on the issue. Identifying the limits drawn by the judiciary the power to achieve legitimacy investigation, points to improvements still needed.

KEY-WORDS: Parliamentary Investigation, Reserve of Jurisdiction, Precedent, Judicial Doctrine

Introdução

Estudar o Estado e seus Poderes é mergulhar nas mais diversas concretizações jurídicas do anseio social de limitar o uso de qualquer poder, especialmente do poder estatal.

Essa trilha necessitaria conjugar diversos conceitos: Estado de Direito e o princípio da Legalidade ou da Juridicidade, Estado Democrático e o princípio constitucional estruturante da Democracia, a Soberania estatal e a Soberania popular, a Teoria da Separação ou Divisão dos Poderes, o Federalismo Dual e o Federalismo Cooperativo.

Supondo a compreensão de tais idéias, cabe-nos dirigir o olhar a tema mais específico, verdadeiro atualizador (que transforma em ato o que as teorias apresentam em potência) dos pressupostos antes apresentados.

Analisaremos, no momento, as Comissões Parlamentares de Inquérito, realidade institucional que advém da necessidade de se investigar temas específicos para aperfeiçoar a legislação pertinente (para aperfeiçoar a Legalidade) e que se converte em verdadeiro

* Advogado. Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP). Mestre em Direito Administrativo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Professor participante do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Diretor, Coordenador e Professor da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional da Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC). Conselheiro internacional e professor convidado do Instituto Jurídico Interdisciplinar - IJI da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (Portugal). Professor de Direito Constitucional das Faculdades Integradas do Planalto Central (FACIPLAC). Diretor da Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC, dos Cadernos Interdisciplinares Luso-Brasileiros e da Revista Notandum.

instrumento de controle do exercício do poder (mecanismo de freio ou contrapeso). Ademais, veremos adiante, é instrumento realizador de verdadeiro anseio democrático moderno, o direito das minorias.

Ressalva deve-se fazer, ainda, no que diz respeito ao método de estudo utilizado para esse tema.

Esse, como alguns poucos outros, é um tema que foi continuamente analisado pelo STF, em diversas e repetidas ocasiões. Mais ainda, muitas de suas manifestações tornaram-se verdadeiros precedentes judiciais.

Levantamos e consultamos, portanto, mais de uma centena de manifestações de nossa Corte Constitucional sobre as CPI's, proferidas a partir de 1988.

Desse conjunto, separamos aquelas decisões que tornaram-se conformadoras das seguintes (precedentes) daquelas que simplesmente repetiram as anteriores.

Em cada tópico desse trabalho final sobre as CPI's indicaremos as decisões judiciais que constituem os atuais precedentes judiciais.

O precedente judicial nasce da fixação de uma norma individual diante de um caso concreto que, pela sua fundamentação de cunho universal, adquire o destino de se tornar regra para casos futuros. Toda decisão que tenha a potencialidade de reger controvérsias futuras análogas é um precedente.

Uma série de precedentes que entrelace as diversas arestas de um determinado problema jurídico, indicando o direito que o deve reger, faz surgir uma "doutrina judicial". A partir do momento que essa "doutrina judicial" é construída por decisões judiciais que exigem o seu seguimento obrigatório em outras instâncias, torna-se vinculante.

1. Princípio Constitucional da Separação dos Poderes

A *contenção* do Poder é a finalidade pela qual se põe a doutrina da separação dos Poderes. Trata-se de mecanismo, de instrumento de restrição do abuso do poder, que se tornou idéia tão arraigada em nossa cultura que dificilmente encontraremos sucedâneo[1].

1 Cf. Karl Loewenstein. Teoria da Constituição.

Na formulação originária e mais marcadamente no matiz norte-americano dos freios e contrapesos (*checks and balances*) presumiam-se as interferências e colaborações entre os Poderes.

A complexidade da vida política moderna trouxe, no entanto, novas questões, novos aspectos (tais como o bicameralismo, o multipartidarismo, a divisão vertical de competências federativas), mas a doutrina originalmente formulada continua apresentando indicativos válidos[2].

A realidade atual aponta para o agigantamento do Poder Executivo, com o crescimento de sua independência dos outros poderes, em especial cresce a possibilidade de elaborar normas gerais através das medidas provisórias. Neste sentido, Clèmerson Merlin Clève escreveu: "O parlamento monopolizador da atividade legiferante do Estado acabou. Ele deve continuar legislando, é verdade. Mas a função legislativa será, no Estado Contemporâneo, dividida com o Executivo".

Por sua vez, o Poder Legislativo tem assumido com mais relevo sua função fiscalizatória, linha endossada por nossa atual Constituição em diversos dispositivos: arts. 49, X; 50; 50, §2º; 58, §2º, III; 58, §2º, V; 58, §3º.

No entanto, a idéia central que presidiu sua concepção, a limitação do poder, não é alterada por esses fatores.

O princípio da separação dos Poderes veda apenas que um órgão de soberania assuma, fora dos casos em que a Constituição expressamente o permite ou impõe, funções que essencialmente são conferidas a outro. Mais ainda, que um determinado órgão de soberania exerça competências em domínios para os quais não foi concebido, nem está vocacionado[3].

O Poder Legislativo é chamado expressamente pela Constituição a exercer função fiscalizatória ordinária (CF88: arts. 49, X; 50; 58, §2º, III; 58, §2º, V; 70 e ss.) e extraordinária (pelas CPI´s - CF88: art. 58, §3º) e deve exercê-las dentro dos estreitos limites do chamamento, sob pena de comprometer a independência dos outros Poderes.

Não é possível investigar determinadas atividades de outro poder a ponto de ingerir-se nas mesmas, rompendo a autonomia que lhes é necessária:

2 Cf. Anna Cândida da Cunha Ferraz. Conflito entre poderes – O poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo.

3 Cf. Nuno Piçarra. A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 247-265.

> HABEAS CORPUS PREVENTIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CONVOCAÇÃO DE JUIZ. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial caracteriza indevida ingerência de um poder em outro. Habeas deferido. (HC 80089/RJ, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 29-09-2000)

O exercício dessas relevantes funções fiscalizatórias, por outro lado, deve aceitar e respeitar também o controle externo dos limites de sua atribuição, sem aquiescer, logicamente, a qualquer interferência esvaziadora da própria competência.

Observe-se que a função fiscalizatória foi a primeira função admitida na "Casa dos Representantes", a ponto que podia inclusive redirecionar a ação política. Somente após a Revolução Francesa é que assumiu a função normativa[4]. Assim sendo, não podemos dizer que a função fiscalizatória do Legislativo é atípica. O mesmo aplica-se a função legislativa do Executivo. Ambas estão previstas no "tipo constitucional".

Nesse diapasão, transcrevemos percucientes afirmações[5]:

> Parte da polémica suscitada acerca das comissões de investigação gira em redor da questão de saber se elas atentam contra o princípio da divisão de poderes. A resposta deve ser negativa. A separação de poderes na actualidade não corresponde aos mesmos princípios que regiam nos inícios do Constitucionalismo; na actualidade, os termos mais adequados não são os de divisão ou separação, mas os de distinção ou colaboração de poderes, o que resulta bem visível da consideração dos textos constitucionais e, em concreto, da Lei Fundamental de Bona. A colaboração entre poderes tem múltiplas manifestações, sendo uma delas, precisamente, a das comissões de investigação, através das quais um órgão do Parlamento investiga o Governo, exercendo uma inovadora forma de controlo mais efectiva do que, por exemplo, a tradicional moção de censura e que, dada a actual articulação maioria-minoria, permite exercer um controlo real ainda que sempre sujeito à limitação que decorre do predomínio da maioria.
>
> Deste modo, importará considerar que o conceito de separação de poderes não é um princípio inamovível, mas algo sempre adaptável às circunstâncias concretas e a cada regime político em particular, desde que se mantenha a independência entre os diversos poderes que caracteriza o Estado de direito democrático, tal como é concretamente configurado na Constituição.
>
> As comissões de investigação não implicam, deste modo, um atentado à 'divisão de poderes', mas antes uma forma de levá-la a cabo, já que a existência e os direitos das comissões de investigação têm na sua base o sistema parlamentar de governo, ocupando um papel relevante dentro dos mecanismos de controlo previstos face a um governo responsável.

4 Carlos Jauregui Arrieta. História del Parlamento Inglés y otros temas afines.

5 A. Elvira Perales. Comisiones de Investigacion en el "Bundestag". Un Estudio de Jurisprudencia, in Revista Española de Derecho Constitucional, Ano 7, nº 19 (1987), p. 265-266.

> Por outro lado, as comissões de investigação, tal como o próprio *Bundestag*, são independentes face aos outros órgãos do Estado, especialmente às entidades administrativas e aos tribunais, ainda que, em determinadas ocasiões, necessitem da sua colaboração. As comissões de investigação são independentes tanto na sua actuação, como nas decisões que tomam, com os únicos limites estabelecidos na Constituição.

2. Direito constitucional brasileiro anterior a 1988

Nem a Constituição de 1824, nem a de 1891 previram as Comissões Parlamentares de Inquérito, mas elas ocorriam desde o Império, embora de maneira débil, sem atingir as mais altas autoridades, nem mesmo os mais poderosos[6].

A primeira Constituição brasileira a mencionar a CPI foi a de 1934. Sua constituição dependia de um terço dos deputados, restringia-se exclusivamente à Câmara dos Deputados, atrelava-se a fato determinado e regia-se pelas normas de processo penal. A falta de comparecimento de Ministros de Estado convocado, sem justificação, importava em crime de responsabilidade.

> Art. 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.
>
> Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.
>
> Art. 37 - A Câmara dos Deputados pode convocar qualquer Ministro de Estado para, perante ela, prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. A falta de comparência do Ministro sem justificação importa crime de responsabilidade.
>
> § 1º - Igual faculdade, e nos mesmos termos, cabe às suas Comissões.
>
> § 2º - A Câmara dos Deputados ou as suas Comissões designarão dia e hora para ouvir os Ministros de Estado, que lhes queiram solicitar providências legislativas ou prestar esclarecimentos.

A Constituição de 1937 foi silente quanto ao tema. Compatível com o regime ditatorial do momento, nem mesmo o não comparecimento de Ministro de Estado caracterizava qualquer responsabilização.

> Art. 45 - Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas Comissões pode convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O Ministro, independentemente de qualquer convocação, pode é pedir a uma das Câmaras do Parlamento, ou a qualquer

6 José Alfredo de Oliveira Baracho. Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito.

> de suas Comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.

A Constituição de 1946 dispôs que deveria respeitar na composição a proporcionalidade partidária e silenciou quanto às regras de processo penal.

> Art. 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.
>
> Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.
>
> 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.
>
> Art. 54 - Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.
>
> Parágrafo único - A falta do comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.
>
> Art. 55 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como as suas Comissões, designarão dia e hora para ouvir o Ministro de Estado que lhes, queira prestar esclarecimentos ou solicitar providências legislativas.

A Constituição de 1967 previu as comissões conjuntas e o prazo certo.

> Art. 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.
>
> Art. 40 - Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.
>
> § 1º - A falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade.

A EC 1/69 limitou em cinco o número de comissões em funcionamento concomitante e proibiu despesas com viagens de seus membros.

> Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sôbre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.
>
> Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais: (...)

> e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
>
> f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;
>
> Art. 37. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um têrço de seus membros.
>
> Art. 38. Os Ministros de Estado serão obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem, pessoalmente, informações acêrca de assunto prèviamente determinado.
>
> §1º. A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

3. Direito constitucional brasileiro atual

O **artigo 58, §3º**, da Constituição Federal de 1988 estabelece:

> "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".

Deixou de ter sede constitucional a vedação ao número de comissões concomitantes, ao custeio de viagens (embora caracterize falta de decoro a percepção de vantagens indevidas – art. 55, §1º) e não se referiu às regras de processo penal. Inovou ao definir quais são seus poderes e ao indicar o encaminhamento das conclusões ao Ministério Público.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos colegiados e na sua composição devem seguir a proporcionalidade partidária a que estão sujeitas todas as comissões parlamentares (art. 58, §1º).

O Regimento interno na Câmara de Deputados (art. 35) fixa em cinco o número de comissões simultâneas e a forma de se ultrapassar este número, o mesmo faz o Regimento interno da Assembléia Legislativa de São Paulo (art. 34). O Regimento interno da Câmara Municipal de São Paulo (art. 91) traz limitativo maior, pois duas são concomitantes e dependentes apenas da minoria e outras três podem ser instaladas excepcionalmente apenas

pela concordância da maioria, não menciona também a possibilidade de excepcionar-se o máximo de cinco.

A desconstitucionalização do limitativo numérico de comissões não implica na infinita possibilidade de criar comissões. O que a Constituição fez foi deixar às Casas Legislativas a definição dessas regras, porque elas o fazendo podem determinar com mais justiça, levando em conta as suas circunstâncias específicas, o número adequado para o funcionamento de comissões concomitantes que não prejudique os seus outros trabalhos:

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

3.1. Poderes da CPI

Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais

> 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.

As Comissões Parlamentares de Inquérito detém os mesmos poderes de investigação das autoridades judiciais. “Autoridades judiciais” são os juízes. Os juízes possuem “poder de investigação” inerente às competências de processar e julgar.

Quais são esses poderes: ouvir testemunhas, tomar depoimento pessoal das partes, interrogar os acusados, promover acareações, reconhecimentos, inspeções, reconstituições de fatos, requisitar documentos e informações, determinar a realização de perícias, determinar a busca e apreensão de papéis e objetos, determinar o acesso a dados reservados, determinar a interceptação da comunicação de dados ou telefônicas, conduzir coercitivamente testemunhas, apreender documentos e coisas que interessem ao processo e a ordem para que não seja alterado o estado de lugar ou coisa.

As Comissões possuem esses mesmos poderes desde que se coloquem única e exclusivamente para a investigação em pauta. Não se trata de um poder investigatório geral, mas de um poder de investigação de fatos que apresentem nexo lógico com o objeto concreto de investigação que justificou a criação da CPI.

Por possuírem os mesmos poderes, possuem as mesmas limitações desses poderes. E nesse tocante é relevante não se olvidar de que todo e qualquer ato jurisdicional deve ser motivado. Assim, para que o exercício de qualquer ato do poder investigatório se legitime é preciso que se cumpra o paradigma constitucional da fundamentação:

> A CPI não está obrigada a descobrir a verdade real, como o juiz criminal deve. Mas está obrigada a motivar seus atos ou decisões, sobretudo quando interfira em direitos e garantias individuais (MS 23.4666-1).

De qualquer forma, a Constituição não fez qualquer ressalva, as CPIs possuem todos os poderes investigatórios dos juízes e não precisa socorrer-se do Judiciário para exercer suas competências:

> Se a equiparação constitucional cinge-se a dar caráter de imperatividade para as determinações das CPIs, exigindo-se, porém, intervenção do Poder Judiciário para assegurar a eficácia de tais determinações, então tornar-se-iam indistinguíveis os poderes das comissões parlamentares e aqueles confiados às autoridades policiais e ao Ministério Público. A Constituição quis mais [7].

Se as Comissões podem investigar como os juízes, devem submeter-se às mesmas limitações destes: requisitos formais, necessidade e adequação de quaisquer medidas ou deliberações. Devem afastar-se das Comissões se houver qualquer impedimento ou suspeição, tratar urbanamente a todos os investigados ou convocados.

No desempenho das suas funções, não poderão deixar considerar que a integridade moral e física dos cidadãos é inviolável, que a todos os cidadãos é reconhecido o direito ao bom nome, à intimidade da vida privada e familiar, que em suas conclusões não poderá constar algo que possa ofender a integridade moral das pessoas, nomeadamente a imputação de crimes, tendo em vista que todo investigado se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação. Enfim, as Comissões de Inquérito têm um limite intransponível, os direitos fundamentais dos cidadãos.

7 Luiz Carlos dos Santos Gonçalves. Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito. SP: Juarez de Oliveira, 2001. p. 71-72.

Não possuem, além do mais, quaisquer poderes além dos de investigação, pois se os tivessem extrapolariam sua função que é meramente investigatória. O inquérito parlamentar é um procedimento administrativo de natureza política e terminativa, não possui qualquer finalidade preparatória jurisdicional ou assecuratória da aplicação da lei, encerram seus trabalhos nas conclusões da investigação:

> A equiparação se limita ao poder de proceder a investigações. Quanto às medidas cautelares, podem ser adotadas pelas Comissões parlamentares desde que sejam estritamente para assegurar a investigação. De todo inútil seria conferir a elas o poder de investigar sem dar-lhes os meios para tanto. A busca e apreensão de um objeto ou documento para ulterior exame pericial, por exemplo, é medida que lhe é deferida. A proibição da alteração de estado de lugar ou coisa, também se insere no contexto de uma investigação.
>
> Entretanto, providências para assegurar o resultado útil de futura aplicação da lei a uma situação qualquer, não se inserem dentro de poder de investigar. São medidas cautelares de outra índole e não são deferidas às Comissões de inquérito. Aqui sim há falar-se em reserva de jurisdição. Não vemos como possam as CPIs, por exemplo, determinar a indisponibilidade de bens de alguma pessoa, medida tendente a assegurar o futuro ressarcimento do Fisco, ou do erário público, ou de pessoas lesadas pelo adquirente daqueles bens e não a investigação. Da mesma maneira, a proibição de sair do país, imposta para alguém que esteja sendo investigado pela Comissão, não se insere entre seus poderes. É medida tendente a garantir futura responsabilização, e não a investigação. Pedido desta natureza deve ser encaminhado ao Poder Judiciário e, ainda assim, não pela Comissão, que não detém legitimidade para atuar naquele futuro processo. É uma das situações nas quais a assistência dos diretamente legitimados a proposição de futura ação judicial – por exemplo, o Ministério Público – deve ser admitida[8].

A jurisprudência constitucional configura claramente essas limitações:

> LIMITAÇÕES AOS PODERES INVESTIGATÓRIOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. - A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205,

8 Luiz Carlos dos Santos Gonçalves. Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito. SP: Juarez de Oliveira, 2001. p. 71-72.

> Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD). (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).
>
> Comissão Parlamentar de Inquérito: 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais: inteligência: liminar deferida para sustar os efeitos de decisão da CPI que decretou indisponibilidade de bens e a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de cidadão sujeito à investigação: fundamentos. (MS 23.466-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06/04/01)
>
> Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução - a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, § 3º, mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, susceptível de ser objeto de decreto de CPI — porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdição que resguarda outras garantias constitucionais —, há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciárias da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República. (MS 23.480, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15/09/00)
>
> Entendimento do STF segundo o qual as CPI's não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial. (MS 23455/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 07-12-2000).

Outros poderes previstos nos regimentos

> "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".

A Constituição escolhe aos regimentos internos para complementar seu texto, não à lei. Mas trata-se de complementação, especificação ou detalhamento dos poderes de investigação (como fizemos acima).

Não há a possibilidade de se criar outros poderes investigatórios. Os regimentos podem regular simplesmente os meios de investigação e prova. O poder investigatório judicial é o mais gravoso permitido pelos sistemas jurídicos modernos. Não há como se imaginar poderes

legítimos de investigação diversos dos que os juízes possuem. Salvo se estivéssemos a direcionar as CPI´s a sua função primitiva, conhecer os fatos para elaborar melhores leis. Nesta seara é possível imaginar outros poderes, como o de poder sugerir consultas populares sobre determinada regulamentação que entenda necessária.

Da reserva de jurisdição

Os poderes de investigação das Comissões não atingem a **busca domiciliar** (art. 5º, XI), a **interceptação telefônica** (art. 5º, XII) e a **decretação da prisão** de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância, pois qualquer cidadão pode, nesse caso, dar voz de prisão (art. 5º, LXI). Esses atos são de competência exclusivamente jurisdicional.

Em outras palavras, a equiparação de poderes almejada pelo art. 58, que regula as CPI´s, não pode desconsiderar que há campos em que a própria Constituição **reservou literalmente papel singular e exclusivo à função judicial em sentido estrito:**

> O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

Da possibilidade da quebra de sigilo e da necessidade de fundamentação

Os poderes de investigação devem respeitar a intimidade, a vida privada e a imagem, os direitos e garantias individuais. Por isso, sempre se recomendou seguir os parâmetros das normas processuais penais, adequadas para assegurar este respeito.

Assim como o juiz pode autorizar, a CPI pode autorizar independente o Judiciário, o acesso a dados amparados pelo sigilo fiscal, bancário e inclusive telefônico (que não se confunde com interceptação telefônica).

> O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01)
>
> A discussão atinente à quebra de sigilo bancário pela autoridade administrativa, sem a participação da autoridade judiciária, já foi ventilada por esta Corte, pelo menos, nos seguintes julgamentos: MS nº 21.729-4, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 19/10/2001; MS nº 23.851, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 21/06/2002; PET n° 2790 AgR, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 11/04/2003, e RE n° 215.301, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 28/05/1999. Em todos, assentou-se que a proteção aos dados bancários configura manifestação do direito à intimidade e ao sigilo de dados, garantido nos incs. X e XII do art. 5º da Constituição Federal, só podendo cair à força de ordem judicial ou decisão de Comissão Parlamentar de Inquérito, ambas com suficiente fundamentação. A exceção deu-se no julgamento do MS n° 21.729, em que se admitiu que o Ministério Público obtivesse diretamente os dados, por tratar-se de empresa com participação do erário (patrimônio e interesse público). (AC 415-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 20/09/04)
>
> A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno).” (MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01)

Marcante é o precedente relatado abaixo, pois explicita com clareza singular que a quebra do sigilo pode se dar se acompanhado da devida **fundamentação justificadora da preponderância de interesses maiores**:

> OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros

> telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

A fundamentação não deve ser analisada, no entanto, no mesmo contexto formal de uma decisão judicial, mas **no conteúdo de todo o documento justificador**:

> Para ter-se fundamentada a decisão de quebra dos sigilos, considera-se o teor do requerimento, bem como o que exposto, no momento da submissão a voto, aos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, descabendo exigir que o ato conte com a mesma estrutura, com relatório, fundamentação e parte dispositiva, de uma decisão judicial. (MS 23.716, Rel. Min. Marco Aurélio, 18/05/01)
>
> A fundamentação exigida das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos investidos do ofício judicante. Requer-se que constem da deliberação as razões pelas quais veio a ser determinada a medida. (MS 24.749, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 05/11/04)

De qualquer forma, a fundamentação **deve apoiar-se em elementos concretos e não em conjecturas genéricas**:

> A Comissão Parlamentar de Inquérito - que dispõe de competência constitucional para ordenar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico das pessoas sob investigação do Poder Legislativo - somente poderá praticar tal ato, que se reveste de gravíssimas conseqüências, se justificar, de modo adequado, e sempre mediante indicação concreta de fatos específicos, a necessidade de adoção dessa medida excepcional. Precedentes. (...) A QUEBRA DE SIGILO - QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO - CONSTITUI ATO EIVADO DE NULIDADE. - Revela-se

> desvestido de fundamentação o ato de Comissão Parlamentar de Inquérito, que, ao ordenar a ruptura do sigilo inerente aos registros fiscais, bancários e telefônicos, apóia-se em motivação genérica, destituída de base empírica idônea e, por isso mesmo, desvinculada de fatos concretos e específicos referentes à pessoa investigada. Sem a existência de causa provável, a ser necessariamente indicada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, no ato que ordena a quebra de sigilo, não se legitima a excepcional interferência do Estado na esfera sensível da intimidade, que representa prerrogativa jurídica a todos assegurada pela própria Constituição da República. (MS 23868/DF Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21-06-2002).
>
> A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o texto da Constituição, quando fundada em deliberações emanadas de CPI, cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, muitas vezes padronizadas, que não veiculam a necessária e específica indicação da causa provável, que constitui pressuposto de legitimação essencial à válida ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Carta Política. (MS 23964/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21-06-2002)
>
> Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias de que as CPIs são constitucionalmente investidas não são absolutos. Imprescindível a fundamentação dos atos que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se não fundamentados, assim também os das Comissões Parlamentares de Inquérito. A legitimidade da medida excepcional deve apoiar-se em fato concreto e causa provável, e não em meras conjecturas e generalidades insuficientes para ensejar a ruptura da intimidade das pessoas (CF, artigo 5º, X). (MS 23.960, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 16/11/01)
>
> Comissão Parlamentar de Inquérito — Quebra de sigilo — Ausência de indicação concreta de causa provável — Nulidade da deliberação parlamentar — Mandado de segurança concedido. A quebra de sigilo não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da intimidade. A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa —, quando ausente a hipótese configuradora de causa provável —, revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. (MS 23.851, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21/06/02)

A motivação **deve apoiar-se também em documento que consubstancie as razões de fato e de direito justificadoras do constrangimento**:

> MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM CONSTANTE DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça - demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o

conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos - considerada a remissão a eles feita - passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

A fundamentação deve ser também **prévia à decisão de constrangimento**:

A FUNDAMENTAÇÃO DA QUEBRA DE SIGILO HÁ DE SER CONTEMPORÂNEA À PRÓPRIA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA QUE A DECRETA. - A exigência de motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. Precedentes. (MS 23868/DF Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21-06-2002).

Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia – constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

A exigência de motivação — que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo — qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. (MS 23.868, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21/06/02)

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO CONCRETA DE CAUSA PROVÁVEL - NULIDADE DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. A QUEBRA DE SIGILO NÃO PODE SER UTILIZADA COMO INSTRUMENTO DE DEVASSA INDISCRIMINADA, SOB PENA DE OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE. - A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa - quando ausente a hipótese configuradora de causa provável - revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado - não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos - o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos. A FUNDAMENTAÇÃO DA QUEBRA DE SIGILO HÁ DE SER CONTEMPORÂNEA À PRÓPRIA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA QUE A DECRETA. - A exigência de

> motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. Precedentes. (MS 23851/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21-06-2002)

Deve-se demonstrar a necessidade objetiva da medida, da quebra do sigilo, pois se houver outro meio menos gravoso, a restrição deve ser afastada:

> A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno). (MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01)

Aceita-se a quebra do sigilo. No entanto, isso não significa que as informações deixem de estar resguardadas pelo sigilo. Levanta-se o véu apenas para os membros da Comissão. Aos demais parlamentares não se franqueia o acesso aos dados que continuam sigilosos, muito menos aos demais cidadãos (aplica-se nesse assunto: art. 98, §5º do Regimento interno da Câmara dos Deputados, art. 144 do Regimento interno do Senado e os termos da Lei 9296/96):

> A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS. - A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, ex propria auctoritate, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos -, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável - com todas as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

Da possibilidade da condução coercitiva para comparecer à CPI

Para Paulo Brossard, a CPI tem o poder de condução coercitiva de testemunhas, visto que qualquer pessoa não pode se furtar de comparecer perante a mais modesta autoridade policial:

> 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. Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do atuo correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal. Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar. Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só a posteriori pode ser apreciado caso a caso. A testemunha, não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, par evitar que a pessoa venha a obter HC par calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho. (HC 71039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 06-12-1996).

Não terá, no entanto, o poder de condução coercitiva de testemunhas, se estivermos perante os limites formais e substanciais oponíveis também aos juízes.

> EMENTA: I. Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, quando se questiona da legitimidade da intimação para depor em comissões parlamentares de inquérito: precedentes (v.g. Plenário, HC 71.193, 06.04.94, Pertence, DJ 23.03.01; HC 71.261, 11.05.94, Pertence, RTJ 160/521; HC 71.039, 07.04.94, Brossard, RTJ 169/511). II. STF: competência originária: habeas corpus contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas i e c), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito: precedentes. III. Comissão Parlamentar de Inquérito: conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais - e não maior que o dessas - de modo que a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados de direitos e garantias constitucionais. IV. Comissão Parlamentar de Inquérito: intimação de indígena para prestar depoimento na condição de testemunha, fora do seu habitat: violação às normas constitucionais que conferem proteção específica aos povos indígenas (CF, arts. 215, 216 e 231). 1. A convocação de um índio para prestar depoimento em local diverso de suas terras constrange a sua liberdade de locomoção, na medida em que é vedada pela Constituição da República a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo exceções nela previstas (CF/88, artigo 231, § 5º). 2. A tutela

> constitucional do grupo indígena, que visa a proteger, além da posse e usufruto das terras originariamente dos índios, a respectiva identidade cultural, se estende ao indivíduo que o compõe, quanto à remoção de suas terras, que é sempre ato de opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como imposição, salvo hipóteses excepcionais. 3. Ademais, o depoimento do índio, que não incorporou ou compreende as práticas e modos de existência comuns ao "homem branco" pode ocasionar o cometimento pelo silvícola de ato ilícito, passível de comprometimento do seu status libertatis. 4. Donde a necessidade de adoção de cautelas tendentes a assegurar que não haja agressão aos seus usos, costumes e tradições. V. Deferimento do habeas corpus, para tornar sem efeito a intimação, sem prejuízo da audiência do paciente com as cautelas indicadas na impetração. (HC 80240/RR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14-10-2005).

Desde a EC de revisão nº 2, de 1994, o não comparecimento sem justificativa de Ministro de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar esclarecimentos à CPI importa crime de responsabilidade (a redação de 1988 falava apenas em Ministros de Estado), bem como a prestação de informações escritas falsas a quaisquer das Mesas.

> Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.
>
> (...) § 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

3.2. Comissões simples e mistas

> 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.

As Comissões Parlamentares de Inquérito podem ser criadas tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Quando criadas em uma das Casas são intituladas

simplesmente CPI's, quando em conjunto são intituladas *Comissões Mistas Parlamentares de Inquérito* – CPMI's.

A razão de ser das Comissões mistas é meramente técnico: concentrar os esforços e evitar a duplicidade de procedimentos.

Do ponto de vista político, no entanto, essa possibilidade traz novos matizes. Sabedores de que os objetos de investigação costumam gerar muito impacto social e midiático, notadamente nos dias atuais em que os escândalos de corrupção são a pauta ordinária dos inquéritos parlamentares, as Casas muitas vezes negociam a participação conjunta para demonstrarem que estão comprometidas com a lisura. No sentido inverso, a negociação pela Comissão mista muitas vezes é uma forma de protelar a questão ou mesmo de inviabilizá-la, pois o número de assinaturas necessárias para a instalação aumenta e os que não querem a investigação vêem-se fortalecidos.

3.3. Instrumento de proteção das minorias

> 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.

O pluralismo é valor básico que fundamenta a democracia moderna. Há muito está superada a concepção política de que a maioria é o único parâmetro de condução do poder. Há que se respeitar e compatibilizar ao máximo os interesses de todos os grupos que compõe o corpo social, inclusive dos núcleos minoritários. Em verdade, os anseios da minoria cederão parcialmente (excepcionalmente de forma total) apenas quando os seus interesses são colidentes com os da maioria.

Em razão disso, construíram-se diversos instrumentos modernos de proteção das minorias (tais como as Ações Afirmativas) e de todos os grupamentos (como é o caso das novas audiências públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo).

Ora comentaremos a garantia constitucional concedida à minoria de ver instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

O artigo 58, §3º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que as "Comissões Parlamentares de Inquérito (...) serão criadas (...) mediante requerimento de um terço de seus membros (...)". Assim, uma vez apresentado requerimento de instauração que atenda aos requisitos constitucionais, a Mesa da Casa tem o **dever** de prolatar o ato criador.

O requisito constitucional atrela-se ao requerimento, não podendo o mesmo ser revisto em Plenário. Em razão disso, na ADI 055.218.0/2, o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da expressão "aprovados por maioria absoluta", constante do art. 33. da Lei Orgânica do Município de São Paulo: "As Comissões Parlamentares de Inquérito (...) serão criadas pela Câmara, mediante requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros, aprovados por maioria absoluta (...)". Basta, portanto, o requerimento de 1/3 dos membros da Câmara Legislativa. Respeita-se assim o direito da minoria.

Nada obstante este relevante precedente, o STF teve que julgar em 25/04/2007 o **MS 26441** contra ato da Mesa e do presidente da Câmara dos Deputados que – após a aprovação e a criação do inquérito parlamentar para investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise ocorrida no setor aéreo brasileiro, a CPI do "apagão aéreo" – deferiu recurso contra a sua instalação. A base jurídica apresentada para tal deferimento foi o fato de que foi solicitada **votação em plenário** pela instalação e, neste escrutínio, não se atingiu o mínimo de 1/3 (um terço) dos parlamentares (a pressão da maioria certamente deve ter constrangido a minoria que a tinha solicitado). A minoria não conseguiu **ratificar em plenário** as 211 assinaturas do requerimento de criação da CPI, uma vez que somente 141 parlamentares manifestaram-se favoráveis a mesma, quando, para a Mesa, no mínimo seriam necessários 170 votos (1/3 da Casa).

O ministro-relator, Celso de Mello, acertadamente apontou que o **requisito constitucional refere-se ao requerimento** da instalação e não a atos posteriores. "A exigência é na gênese do requerimento", disse o ministro. "Pode ou não a maioria, sustentando-se no parágrafo 3º, do artigo 58 da Constituição, levantar questão de ordem e, por recurso, obstar a criação da CPI?" Não, respondeu o próprio ministro,

pois “a prerrogativa de investigar da minoria, já deferida, não poderia ser comprometida pelo bloco majoritário. Não se pode deslocar para o Plenário a decisão final da instalação da CPI, já que é poder constitucional das minorias o de fiscalizar, investigar e responsabilizar, a quem quer que seja, por atos administrativos”.

Citando parecer do procurador-geral da República, Antonio Fernando Souza, o ministro lembrou que “são apenas três os requisitos constitucionais exigidos para a criação de comissões parlamentares de inquérito: requerimento de um terço dos membros de uma ou das duas Casas Legislativas, apuração de fato determinado e fixação de prazo certo”. Assim, diz o procurador, "tenta-se impedir que investigações parlamentares fiquem sujeitas aos caprichos da maioria, geralmente desinteressada em apurar certos fatos que possam colocar em risco a reputação e os interesses que representa”.

O ministro-relator citou também obra de consultor legislativo do Senado, Marcos Santi, que afirma:

> No ato de criação de CPI, com a leitura e a publicação do requerimento, ou mesmo após a consumação dessas fases, as correntes parlamentares que a ela se opõem muitas vezes tentam inviabilizar o inquérito parlamentar. Por isso, quando da consumação da criação de uma CPI, ou mesmo quando essa já tiver sido criada, a base parlamentar de apoio ao Presidente da República com freqüência tem lançado mão de um último instrumento parlamentar: anular o requerimento, por meio do questionamento constitucional – e também regimental – do preenchimento dos requisitos de criação da comissão. Nessa medida, a análise da constitucionalidade do requerimento passa a ocupar o centro do debate político-parlamentar e caracterizar-se como um obstáculo adicional a ser superado para se viabilizar o inquérito parlamentar. Esse confronto expõe o que denominamos ‘tensão entre o direito das minorias’ – que em tese deveria estar assegurado com o preenchimento dos requisitos de criação da CPI – ‘e os interesses da maioria’, uma vez que esta, sentindo-se ameaçada, atua no sentido de tentar impedir o inquérito”

Esta problemática, de fato, não é nova no STF. Caso relevante também se operou no inquérito parlamentar destinado a apurar a utilização das “casas de bingos” na prática do delito de lavagem de dinheiro – “CPI dos Bingos”. Nesta ocasião, o **bloco de apoio ao Governo se absteve de indicar os membros a compor a CPI** e o Presidente do Senado, por sua vez, se absteve de suprir a omissão. Criou-se mecanismo curioso de se obstar a instalação.

O STF, neste caso, decidiu acertadamente que o Presidente do Senado devia proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que iriam compor esse órgão de investigação legislativa:

> A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, DJ 4-8-06).

Vê-se que o STF está por delinear todos os ângulos do direito da minoria instaurar CPI. Respeita-se assim a democracia e o verdadeiro pluralismo.

3.4. Apuração de Fato Determinado

> 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.

A finalidade da investigação é a apuração de fato determinado. Não se apresentam limitações de matéria, salvo o de investigar crime de responsabilidade do Presidente da República, pois há previsão constitucional de processo especial para tanto, o processo de *impeachment* (arts. 85 e 86).

Boa parte da doutrina reconhece que pode atingir qualquer fato que tenha repercussão no interesse público. No entanto, parece-nos lógico que os fatos investigáveis devem guardar relação com as competências legislativas e materiais do ente federal ao qual pertence a Casa parlamentar.

A limitação dos fatos é necessária também em função da necessidade de se permitir o exercício do direito de defesa. É a instauração ancorada em fatos concretos

que permite aos investigados prepararem suas defesas, seus contraditórios:

> Cumpre salientar que a Constituição, ao determinar que a CPI tenha por objeto fato determinado, tem por escopo garantir a eficiência dos trabalhos da própria comissão e a preservação dos direitos fundamentais. Ficam impedidas, dessa forma, devassas generalizadas. Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais. Somente a delimitação do objeto a ser investigado pode garantir o exercício, pelo eventual investigado, do direito à ampla defesa e ao contraditório. Acusações vagas e imprecisas, que impossibilitam ou dificultam o exercício desses direitos, são proscritas pela ordem constitucional. No caso, a CPI foi instalada com a finalidade de apurar 'os fatos relativos ao não-recolhimento ou ao recolhimento incorreto, pelas instituições bancárias, do Imposto sobre Serviços (ISS)'. Em juízo de mera delibação, próprio dos incidentes de contracautela, é razoável entender que o ato instituidor da mencionada CPI veicula apenas enunciados genéricos, não apontando sequer um fato concreto e individualizado que possa dar ensejo ao exercício, pelo Poder Legislativo municipal, de sua função fiscalizadora. Por fim, não é ocioso reafirmar a natureza excepcional das medidas de contracautela, cujo deferimento se condiciona à efetiva demonstração de ofensa à ordem, saúde, segurança e economia públicas. A aferição da ocorrência desses pressupostos não se faz, contudo, de forma totalmente apartada da análise das questões jurídicas suscitadas na ação principal, pois somente a partir dessa análise, ainda que superficial, pode-se, de fato, constatar a ocorrência de lesão a um dos interesses públicos protegidos. (SS 3.591-AgR, Rel. Min. Presidente, decisão monocrática, julgamento em 14-8-08, DJE de 20-8-08)

Se no decorrer das investigações surgirem novos fatos que devam ser apurados, desde que atinentes a mesma finalidade pela qual foi instituída a Comissão, é admissível a ampliação dos fatos determinados. Respeite-se, no entanto, a necessária renovação de oportunidades de defesa:

> AMPLIAÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO CURSO DOS TRABALHOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. Não há ilegalidade no fato de a investigação da CPMI dos Correios ter sido ampliada em razão do surgimento de fatos novos, relacionados com os que constituíam o seu objeto inicial. Precedentes. MS 23.639/DF, rel. Min. Celso de Mello; HC 71.039/RJ, rel. Min. Paulo Brossard). (Inq. 2245/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 28/08/2007, Tribunal Pleno, Publicação DJe-139, 08-11-2007)

Se for crime, não há impeditivo em nosso sistema da concomitância de processo judicial ou investigação policial e a CPI, pois atingem finalidades investigativas diversas:

> Autonomia da investigação parlamentar. O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa — sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos

> determinados que ditaram a sua constituição — promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01)

As finalidades e objetivos de um inquérito parlamentar e de um processo judicial são radicalmente diversos, mesmo que incidam sobre os mesmos fatos. As averiguações parlamentares não se confundem com a instrução judicial, pois seu fim é outro, político. Os tribunais visam a determinar a responsabilidade jurídica (civil, penal ou administrativa), as Comissões apenas procuram apurar a responsabilidade política e adotar as medidas que julgar adequadas (legislativas, políticas, de fiscalização etc.) ou simplesmente realizar uma tarefa de informação para o parlamento[9]. Logicamente não poderão investigar se o seu propósito for tão-somente o de averiguar se houve ou não crime.

Os tribunais detêm o monopólio da condenação ou da absolvição pela prática de crimes ou ilícitos civis, mas não lhes está constitucionalmente reservado o monopólio da investigação dos fatos que indiciam um crime ou indicam uma ilicitude civil.

3.5. Prazo Certo

> 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.

Regimento interno da Câmara dos Deputados (art. 35, §3º) fixa o prazo de 120 dias para as Comissões desincumbirem-se de suas tarefas, sendo o mesmo prorrogável por mais 60 dias. O Regimento interno do Senado não dá prazo (art. 145, §1º), mas fixa que o requerimento de criação indicará o mesmo.

Há, de qualquer forma, um limite intransponível, não pode ultrapassar a

9 Cf. A. Elvira Perales. Comisiones de Investigación en el "Bundestag". Un Estudio de Jurisprudencia. Revista Española de Derecho Constitucional, Ano 7, nº 19 (1987), p. 267.

legislatura:

> A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. (HC 71193/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23-03-2001)

A indicação de prazo certo e o respeito ao mesmo é o que se almeja constitucionalmente. Tendo em vista que no processo investigatório sempre haverá restrições a direitos fundamentais, a exigência de prazo certo é medida de ponderação constitucional que protege a esses direitos.

Em outras palavras, eventual limitação a direito fundamental é admitida, mas a Constituição almeja que essa limitação seja efetivamente provisória, com data para acabar. Desta forma, parece-nos equivocado o entendimento de que o limite máximo seja apenas o término da legislatura, mas esse é o regime aceito pelo STF:

> O Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº 71.193-SP, decidiu que a locução "prazo certo", inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52. (HC 71231/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 31-10-1996).

3.6. Encaminhamento das conclusões para outros órgãos

> 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**.

A polêmica central está na locução “se for o caso”. Esta expressão não se refere a um juízo de conveniência ou oportunidade da CPI. Significa que “se for constada qualquer irregularidade civil ou penal”, a CPI tem o dever de encaminhar suas conclusões ao Ministério Público.

Faz parte da teoria da Separação dos Poderes o elemento colaboração, não somente o controle. Por isso, a Constituição fala em Poderes independentes e **harmônicos**. Todo órgão público tem o dever de colaborar com os demais integrantes do corpo estatal.

Desta forma, constatada alguma ilicitude civil ou penal, a CPI deve encaminhar não só suas conclusões, mas todos os elementos necessários para que o Ministério Público exerça as suas competências. O outro lado, o da colaboração do Ministério Público já está assegurado por lei, pois a Lei n. 10.001/2000 atribui *priori*dade aos procedimentos incitados pelas conclusões das CPI's.

É dever também da CPI encaminhar suas conclusões para os outros órgãos que achar pertinente.

Se os dados a serem encaminhados estão revestidos da garantia do sigilo, a comunicação não é ilícita, mas deve ser fundamentada com muita precisão:

> Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

4. Da possibilidade do controle judicial

Embora a CPI represente órgão de controle dos demais Poderes, não se trata de um órgão intocável, também se sujeita ao controle. É isto que preceitua a teoria da separação dos Poderes, que todos os Poderes controlem a todos:

> Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em conseqüência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do

> Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "d" e "i"). Precedentes. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República. O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. - O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

Se houver, em tese, ilegalidade ou ofensa a direito individual ou aos limites dos poderes estabelecidos pela norma constitucional, o Judiciário deve efetivamente

controlar a atuação da CPI:

> Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar habeas corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, i, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1.959, de 1953 e HC 92.678, de 1953. (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 06/12/96)
>
> Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolva **ilegalidade ou ofensa a direito individual.** (HC n. 71.039/RJ, Relator o Ministro Paulo Brossard, DJ de 06.12.1994, grifou-se).

5. Do princípio do contraditório e da ampla defesa

Estabelece nossa Constituição Federal, especificamente quanto aos procedimentos de perda de mandato parlamentar, a garantia da ampla defesa, nos seguintes termos:

> Art. 55. (...) § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Ocorre que os momentos elencados pela Constituição nestes dispositivos são atinentes ao julgamento político posterior ao processo disciplinar da Comissão de Ética e Decoro Parlamentar.

Nos procedimentos preparatórios, mais especificamente na Comissão de Sindicância, que não tem qualquer poder decisório, meramente investigativo, é exigível o atendimento das garantias do contraditório e da ampla defesa? Mais especificamente, até a elaboração final do Parecer pela Comissão de Sindicância, que uma vez aprovado pela Mesa provocará a abertura do processo disciplinar, deve-se respeito ao contraditório e a ampla defesa?

Nesse mister, ser-nos-á necessário analisar o disposto no inciso LV do artigo 5º da CF88:

> LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Carlos Britto, no **MS 25.594-3/DF**, exara entendimento de que a condição subjetiva dos parlamentares sob investigação de quebra de decoro parlamentar, antes da abertura do processo disciplinar, não é de pessoas processualmente acusadas: "tal qualificação subjetiva começa é com a abertura de processo disciplinar". Antes disso tem-se somente "um conjunto de medidas investigatórias ou pré-processuais". Nesta linha de raciocínio, acaba por concluir que "assim como o inquérito policial não é incorporante da defesa em toda a sua plenitude, as fases pré-processuais de investigação parlamentar também não o são".

Parece-nos que tal pensamento merece matização e aperfeiçoamento.

No Inquérito Policial Civil que se constitui em função da apuração da autoria, de fato não há acusado, pois estamos diante de mero procedimento investigativo, de procedimento meramente preparatório, que não se destina a aplicar sanção, logo não há necessidade de se estabelecer o contraditório.

No entanto, no Inquérito Policial Civil que se constitui para apurar fato determinado, poderemos estar diante de indiciado. E mais, a conclusão pela tipicidade implicará certamente em procedimentos futuros que visarão a aplicação de sanções. Ultrapassando a mera formalidade (o *nomem iuris* é indiciado, não acusado), não nos parece razoável dizer que não estamos diante do acusado previsto na Constituição.

Se há a possibilidade de lesões a esfera de direitos do indiciado, há sim a necessidade do contraditório. Razoável o abrandamento desta ótica apenas se o acusado-indiciado perturbar o conhecimento da verdade (como ocorre diante da caracterização de "atentado", art. 879 do Código Civil).

Além disso, no caso em tela, Carlos Britto afastou a aplicação meramente por não se tratar de acusado. Ocorre que o dispositivo constitucional não fala apenas de acusado, mas também de quaisquer litigantes em processo judicial ou administrativo.

É certo que não se trata, no presente caso, de litigante em processo judicial. Também poder-se-ia afastar a hipótese do litigante em processo administrativo sob a tese de que os procedimentos parlamentares não são propriamente processos administrativos, são mais procedimentos políticos.

Parece-nos equivocada esta leitura, pois suplantaríamos a interpretação literal à teleológica, sempre mais adequada. O que a Constituição visa é dar-nos todos os recursos de defesa possíveis para quaisquer possíveis turbações em nossos direitos.

Em todo e qualquer processo/procedimento, seja ele preparatório ou definitivo, temos o recurso do contraditório e da ampla defesa. O atual dispositivo constitucional quis mesmo é romper com as limitações dos textos constitucionais anteriores (a norma constitucional anterior garantia estes princípios somente na esfera penal).

Carlos Britto, no **MS 25.594-3/DF,** vai mais além, entende que os "comandos regimentais, ou de outras fontes parlamentares de menor hierarquia, que assegurem o uso da garantia da ampla defesa ainda no curso desses procedimentos preambulares (a Constituição não esgotou a regulação do tema, já anotamos), ainda assim não passará de tutela simplesmente *interna corporis* de direitos", portanto inatingíveis pelo controle jurisdicional.

Destaca a necessidade de se estabelecer a "distinção entre o que é garantia genuinamente constitucional e garantia simplesmente *intra-muros",* pois, para ele, disto "depende a integridade do princípio da autonomia recíproca dos dois Poderes". Somente o "que significar direta violação das autoridades do Parlamento a dispositivo constitucional é matéria *externa corporis*, suscetível de controle por este Supremo Tribunal Federal (...) impor ao Legislativo (...) aquilo que nem sequer o Texto Magno se permitiu, parece desbordar das pautas constitucionais".

Parece-nos, no entanto, que não pode ser entendido como *interna corporis* o que é um mero estabelecimento prático do princípio constitucional. Os efeitos normativos são verdadeiramente criados pela Constituição, limitando-se as normativas regimentais a fixar suas aplicações concretas.

Este justamente foi o objeto questionado no **MS 25.594-3/DF** impetrado pelos deputados do PT, pois o Parecer aprovado pela Mesa que deu abertura ao processo

disciplinar era idêntico a anterior que havia sido liminarmente afastado, também em MS, por desobedecer ao contraditório. O contraditório foi permitido e o parecer foi repetido. Não se considerou as contraditas. Fez-se a mera formalidade contraditória. Infelizmente este questionamento não foi objeto de análise pelo STF.

Os procedimentos parlamentares, talvez pela sua marcante feição política, ainda graçam pela mera formalidade das contraditas. Apesar de nosso ordenamento jurídico ser pródigo em exemplos de que a falta de defesa real torna nulos os procedimentos.

O procedimento parlamentar de inquérito deve respeitar todos os princípios e garantias constitucionais do processo aplicáveis, que exigem que o processo seja justo, atenda a razoabilidade e a proporcionalidade.

Apesar do caráter meramente inquisitivo da investigação, a investigação tem potencialidade acusatória fora dos seus limites (suas conclusões poderão instruir ao Ministério Público), o que justifica falar-se em contraditório e ampla defesa nesse processo político.

6. Da teoria da prova emprestada

Para que se admita que uma PROVA seja EMPRESTADA de outro processo/procedimento, deve ser dada oportunidade de se rediscutir a prova, pois os litigantes podem ter pretensões, objetivos diversos dos deduzidas no processo anterior, o que por si só já modifica a atitude frente a qualquer prova.

A prova produzida em outro processo com partes diversas não pode produzir quaisquer efeitos no novo processo, pois não houve oportunidade de contraditório para as partes presentes. Ela tem que ser produzida novamente e colocada sob o crivo da oportunidade de ser contestada.

Ademais, a transferência da prova deve ser fundamentada, especialmente se a prova a ser transferida estiver revestida do manto do sigilo:

> O cerne da controvérsia não é ilicitude da quebra de dados sigilosos realizada pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios. A questão está circunscrita à ilegalidade da transferência dessa prova ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em virtude de aprovação de requerimentos sem fundamentação nem motivação. (...) O Regulamento do Conselho, ademais, é explícito ao determinar que o requerimento deva ser justificado, de molde a

> "circunstanciar os fatos e determinar a causa do pedido" [art. 15, parágrafo único]. (...) Ante o exposto, defiro parcialmente a medida liminar, sem prejuízo de sua reapreciação quando da vinda das informações, a fim de que a documentação sigilosa objeto dos Requerimentos ns. 75, 77 e 78 seja arquivada em envelope lacrado, até julgamento final do presente writ, sem prejuízo da continuidade de tramitação da Representação, recompostos, contudo, os atos decorrentes das provas sub judice ou que as tenham considerado. Por outro lado, se o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar entender que essas provas são relevantes, indispensáveis ao julgamento da Representação, deverão ser refeitos os atos concernentes a sua obtenção". (Med.. Caut. em MS 25.618-4 DF, Rel. Min. Eros Grau. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva).

7. Direito de permanecer calado

A pessoa que quiser se beneficiar do direito ao silêncio pode comparecer e declinar seu dever de sigilo ou seu direito de permanecer calado.

Como a CPI também deve guardar o sigilo e zelar pelos interesses da federação, parece-nos incabível alegar o dever de sigilo sob a argumentação de que se trata de informação atinente a interesses de segurança nacional.

Escusa justificável é a do direito de não se auto-incriminar dos particulares.

> O privilégio contra a auto-incriminação — que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito — traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio — enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (nemo tenetur se detegere) — impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado. (HC 79.812, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01).

Admissível, também, as ressalvas legais relativas à desobrigação de depor (arts. 206 e 207 do CPP) de ascendentes, descendentes, cônjuges, advogados, médicos, ministros de confissão religiosa dos investigados.

O direito de permanecer calado perante a CPI vê-se fortemente ancorado, em nosso sistema, no disposto pelo inciso LXIII do artigo 5º da CF 88: "o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado".

Embora dirija-se em sua literalidade apenas ao preso, o STF já se manifestou que a interpretação literal não deve suplantar a teleológica, devendo-se ter em conta que se dirige a todo aquele que esteja sob investigação.

> A interpretação literal cede à teleológica, não sendo possível emprestar ênfase ao emprego do vocábulo "preso". O direito assegurado constitucionalmente o é a todo aquele que, sob a custódia, ou não, do Estado, é convocado para depor e vê-se alvo de investigação (HC 87.021-0-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, paciente: Delúbio Soares de Castro)

7.1. Falso testemunho e imunidade parlamentar

A Lei n. 1579/52, no art. 4º, estabelece que "fazer afirmação falsa ou calar a verdade como testemunhas, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito – Pena: a do art. 342 do Código Penal". A retratação, no entanto, extingue a punibilidade.

Calar a verdade que possa incriminar o depoente não configura falso testemunho:

> Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la. (HC 73035/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 19-12-1996)

O investigado tem o direito de não se incriminar pelo silêncio, não pelo falso testemunho.

Outra situação é a do parlamentar que, amparado pela imunidade parlamentar não pode ver-se incriminado por ofensa:

> O Supremo Tribunal Federal tem acentuado que a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material protege o congressista em todas as suas manifestações que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da própria Casa Legislativa (RTJ 131/1039 – RTJ 135/509 – RT 648/318), ou, com maior razão, quando exteriorizadas no Âmbito do Congresso Nacional (RTJ 133/90). O depoimento prestado por membro do Congresso Nacional a uma comissão parlamentar de inquérito está protegido pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho do seu mandato, especialmente quando a narração dos fatos — ainda que veiculadora de supostas ofensas morais — guarda intima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar. (Inq 68-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/04/94)

8. Do princípio da parametricidade

Por fim, em obediência ao princípio da parametricidade, segundo nosso tribunal constitucional, exigível em todos os assuntos atinentes ao princípio da separação dos Poderes, as CPI's estaduais e municipais deverão ter o mesmo escopo e poderes investigativos, atender a minoria, atrelar-se a fato determinado e prazo certo.

> 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 conflito 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. (ACO 730/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 11-11-2005)

Apontamentos finais

O regime jurídico das CPI's foi objeto, por muitos anos, de acalorados debates. Atualmente, é possível identificar "doutrina judicial" elaborada pelo STF que solidifica questões antes tormentosas.

As arestas do problema jurídico foram preenchidas com tamanho detalhamento que efetivamente podemos intitular o entendimento consolidado de uma "doutrina judicial" vinculante (torna-se vinculante pela prática e não pela lei).

Essa doutrina fixou os limites conceituais dos poderes de investigação da CPI, excluiu dos mesmos assuntos atrelados à reserva de jurisdição. Determinou a possibilidade de quebra de sigilo e as garantias de sua permanência, a possibilidade de condução coercitiva de testemunhas. Fixou o entendimento de que se trata de um direito da minoria, que deve apurar fato determinado, em prazo certo. Determinou como deve se dar o encaminhamento das conclusões para o Ministério Público, o respeito ao contraditório, o direito ao silêncio.

Enfim exarou entendimento completo sobre o tema e o fez em diversas ações

concretas. A prática judicial demonstrou dessa forma que os efeitos amplificados das decisões judiciais permitem a formação de entendimento coeso e evolutivo.

Há pontos, no entanto, que merecem aperfeiçoamento, notadamente o que diz respeito ao contraditório.

No Estado Democrático de Direito, todos os poderes precisam ser estruturados procedimentalmente na Democracia. A oportunidade real de reação, de influir e participar da formação da decisão é fator que torna legítimo qualquer ato de poder estatal atual.

Referências

ARRIETA, Carlos Jauregui. *História del Parlamento Inglés y otros temas afines*. Bs.As: Depalma. 1993.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito*. RJ: Forense, 1988.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes – O poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. SP: RT, 1994.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito*. SP: Juarez de Oliveira, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria da Constituição*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2. ed.. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

PERALES, A. Elvira. Comisiones de Investigacion en el "Bundestag". Un Estudio de Jurisprudencia, *in* Revista Española de Derecho Constitucional, Ano 7, nº 19 (1987).

PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.