

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICAZ

GUSTAVO BOHRER PAIM

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Porto Alegre, dezembro de 2008.

GUSTAVO BOHRER PAIM

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração.

Orientador: Profa. Regina Linden Ruaro

PORTO ALEGRE

2008

GUSTAVO BOHRER PAIM

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração.

Conceito final:

Aprovado em: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

RESUMO

As comissões parlamentares de inquérito possuem grande relevância como forma de controle da administração pública pelo Poder Legislativo. Um dos grandes males do Poder Público é a má utilização dos recursos públicos, o desvio de sua finalidade. Por meio das CPI's é possível buscar maior publicidade e maior transparência, contribuindo para uma gestão pública de maior eficiência e economia. Para tanto, devem ser respeitados os requisitos constitucionalmente previstos, impondo que os fatos investigados sejam de interesse público. As comissões parlamentares de inquérito possuem limitações constitucionais, não se podendo afastar o controle de seus atos por meio do Poder Judiciário.

Palavras-chave:

Comissões Parlamentares de Inquérito. Controle da Administração Pública. Poder Legislativo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	p. 06
2. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	p. 08
2.1. CONTROLE DO PODER EXECUTIVO	p. 08
2.2. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO	p. 09
2.3. CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	p. 11
2.4. CONTROLE PELA SOCIEDADE CIVIL	p. 12
2.5. CONTROLE PELO PODER LEGISLATIVO	p. 14
3. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	p. 18
3.1. CONCEITO	p. 21
3.2. REQUISITOS	p. 23
3.2.1. Fato determinado	p. 23
3.2.2. Prazo certo	p. 25
3.2.3. Requerimento de um terço dos membros da casa legislativa	p. 26
3.2.4. Interesse público	p. 29
3.3. PROPORCIONALIDADE DOS MEMBROS	p. 31
3.4. PODERES PRÓPRIOS DA AUTORIDADE JUDICIAL	p. 32
3.5. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS	p. 34
3.6. INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO	p. 39
3.7. LIMITE DA JURISDIÇÃO, SEPARAÇÃO DOS PODERES E CPI	p. 42
4. CONCLUSÕES	p. 45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 47

1. Introdução

A presente monografia versa sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito como forma de controle da administração pública. Trata-se de tema de grande importância nos dias atuais, especialmente diante da crescente onda de Comissões Parlamentares de Inquérito para averiguar suspeitas de corrupção e malversação do dinheiro público, como a CPI dos Correios, a CPI do Mensalão, a CPI do Detran, e a apuração dos grampos telefônicos.

Inquestionável que um dos grandes males da administração pública é a corrupção e o desvio de dinheiro público, impondo-se maior controle por parte da sociedade e do Poder Legislativo, demonstrando-se a importância de um mecanismo como as comissões parlamentares.

Pretende-se, na monografia, fazer uma análise do controle da administração pública no que se refere ao Poder Legislativo, demonstrando-se a importância das Comissões Parlamentares de Inquérito, sua relação com o controle da gestão pública, em prol de maior eficiência e economia.

A fiscalização da gestão pública é uma das atividades de maior relevância dos parlamentos, havendo mecanismos para que se controlem os gastos públicos, para que se evitem desperdícios e, especialmente, ilegalidades no trato da coisa pública.

Também é no âmbito parlamentar, em razão da representatividade de seus membros, que estão centralizadas grandes discussões acerca dos rumos da administração pública municipal, estadual ou federal.

Claro que se trata de esfera afeita a juízos políticos, a interesses partidários, ideológicos, razão pela qual se impõe a possibilidade de se

estabelecerem formas de controle, de limitação dos poderes, estabelecendo-se requisitos necessários para a instauração das comissões parlamentares, restringindo o objeto de suas investigações, que, por óbvio, devem ter relação com a administração pública, devem possuir interesse público.

De qualquer sorte, muito se discute sobre a produção de resultados efetivos das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou do interesse meramente midiático de algumas, que acabam servindo apenas para atrair os holofotes para alguns políticos, sem trazer conseqüências produtivas para a sociedade, sem gerar maior economia ou eficiência dos serviços públicos.

Entretanto, a publicidade dada pelas CPI's acaba por produzir um efeito pedagógico, servindo como uma forma de controle dos desmandos com a coisa pública, tendo em vista a repercussão negativa gerada para os envolvidos com algum fato público determinado investigado pelas comissões.

2. Controle da administração pública

Muitas são as formas de controle da administração pública, realizadas tanto pelo próprio Poder Executivo, como pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela sociedade civil.

2.1. Controle do Poder Executivo

A administração pública possui o dever de regularidade e legalidade de seus atos, podendo fazer sua revisão e correção, quando necessário, preparando para que futuras falhas sejam evitadas.

Assim, a Súmula 346 do STF expressamente prevê que “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”. No mesmo sentido, a Súmula 473 do STF prevê que

a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A Lei 9.784/99 possui grande importância no controle administrativo da administração pública, expressando em seu art. 53 a orientação disposta na Súmula 473 do STF, evidenciando a possibilidade de a administração pública anular seus próprios atos quando ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade.

Conforme salienta Marcel Justen Filho, “o controle interno envolve, primeiramente, a avaliação da legalidade dos atos administrativos, o

que significa a avaliação da regularidade do exercício de competências disciplinadas de modo vinculativo pelo direito”.¹

Acerca do controle administrativo, Hélio Mileski ressalta que

é o poder de autotutela da Administração Pública que permite a revisão de seus próprios atos, por meio do qual pode haver a desconstituição – anulação – de atos ilegais ou a revogação de atos inconvenientes ou inoportunos, conforme previsão contida na própria Lei nº 8.666/93 (art. 49), onde consta: “A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado”.²

O controle administrativo do próprio Poder Executivo deve buscar a regularidade de seus atos, sendo possível a atuação de ofício, pela própria autoridade ou por autoridade superior, sendo possível a provocação por terceiros.

2.2. Controle pelo Poder Judiciário

A Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, tornando límpida a possibilidade de o Poder Judiciário exercer o controle sobre a administração pública.

Importante salientar que o Poder Judiciário somente age mediante provocação, prevendo uma série de remédios jurídicos que são colocados à disposição dos jurisdicionados para defender seus direitos.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 144.

² MILESKI, Hélio. O controle das licitações e o papel dos Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. **Revista de Interesse Público**, nº 27, 2004, p. 225.

Nesse contexto, para viabilizar o controle jurisdicional da administração pública, a Constituição Federal prevê ações constitucionais, como o mandado de segurança, o hábeas data, o mandado de injunção e a ação popular.

Sobre a relevância do controle da administração pública pelo Poder Judiciário, refere Lúcia Valle Figueiredo que:

o controle jurisdicional é princípio estruturante do Estado de Direito. A possibilidade de controle jurisdicional, como hoje se conhece, como influência da Constituição americana, sobretudo da Marshall, do *judicial review*, aparece na Constituição da República, de 1981, e sobrevive até agora. A possibilidade de controle judicial é a mola propulsora do Estado de Direito [...] O controle judicial é controle de legalidade. Todavia, não se pense que o controle da legalidade possa se restringir aos atos vinculados, como já dito. É evidente que o controle somente poderá ser efetivo se exercido sobre os atos da administração de maneira ampla e abrangente.³

Não se está querendo, com isso, dizer que o Poder Judiciário pode substituir o Poder Executivo, muito pelo contrário. O juízo de conveniência e oportunidade é traço característico da administração pública, devendo, no entanto, esta discricionariedade ser realizada dentro dos moldes legais, de forma justificada.

É claro que não se pretende que o Judiciário se substitua ao Poder Executivo, ou, melhor dizendo, às competências administrativas, fazendo as opções de oportunidade e conveniência para o momento, opções estas, que, sem dúvida, pertencem à administração. Entretanto, pretende-se – isso sim – que o judiciário gize adequadamente qual o limite em que se deverá confinar a discricionariedade do administrador, que não é como tão bem afirma Caio Tácito um “cheque em branco”. A lei pretende, quando se vale de termos indeterminados, que, por isso mesmo, as finalidades legais sejam implementadas. Diante do caso concreto, deverá o administrador, após a interpretação do conceito, verificar qual a conduta a ser praticada para a finalidade a ser atingida. E ao Judiciário caberá, sem dúvida, a verificação da existência de proporcionalidade, coerência, se não houve manifesta inoportunidade (Gordillo) entre a conduta adotada e a postulada pela norma. Enfim, se a conduta é razoável.

³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Público**, nº 09, 1999, p. 48.

Ao juiz cabe, ao interpretar o direito, verificar qual o campo, qual o limite a que se deve confinar a discricionariedade administrativa, ou seja, qual o limite, o resíduo da escolha deixado pelo administrador.⁴

Salienta Juarez Freitas que

No exercício do controle dos atos administrativos, convém recordar que o Direito vivo é bem mais do que a lei, e é concretizado, em instância última, pelo poder Judiciário, em nome da sociedade que o legitima. A partir dessa premissa de fundo, pretende-se reafirmar que exsurge, de modo insofismável, a necessidade de a Administração Pública acatar, prontamente, as decisões definitivas ou pacificadas do Poder Judiciário, mormente em sede de pronunciamentos concentrados ou objetivos, nos quais inexiste, a rigor, a clássica contraposição de partes.⁵

2.3. Controle pelo Ministério Público

O Ministério Público possui previsão constitucional, estabelecendo o art. 127 da Constituição Federal que “é essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Analisando-se as funções institucionais do Ministério Público, percebe-se sua importância no controle da administração pública, devendo zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, promovendo as medidas necessárias para sua garantia, promovendo a proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, dentre outras competências estabelecidas no art. 129 da CF.

Nesse contexto, é poder-dever do Ministério Público levar ao conhecimento do Poder Judiciário eventuais ilegalidades praticadas pela

⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Público**, nº 09, 1999, p. 54-55.

⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 150.

administração pública, atuando como fiscal da lei, protegendo os interesses da coletividade.

2.4. Controle pela sociedade civil

O controle social da administração pública também possui grande relevância, conforme se evidencia das palavras de Hélio Mileski:

O controle social está assentado no princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública, sendo inerente à formação do Estado Democrático de Direito, com adoção no preâmbulo da Constituição brasileira e reafirmação no seu art. 1º e em várias determinações expressas dirigidas à Administração Pública (exemplificativamente: art. 5º, XIV e XXXIII – direito à informação administrativa; e art. 5º, XXXIV – direito de petição e de certidão em repartições públicas).⁶

Já em 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão previa a possibilidade de o cidadão pedir que fossem prestadas contas da administração, sendo que nos dias atuais não mais se permite que um gestor público aja sem prestar contas de seu agir, sem motivar suas decisões, sem justificar os gastos realizados.

O princípio da publicidade, estampado no art. 37 da Constituição Federal já evidencia a necessidade da publicização dos atos administrativos, de forma a dar maior transparência à gestão pública.

Transparência que nos tempos atuais é visto como um princípio moderno da administração pública, tendo previsão, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal, exigindo que o Estado dê amplo acesso ao público de suas ações e gastos, prevendo mecanismos de divulgação e participação popular, como as audiências públicas.

⁶ MILESKI, Hélio. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista de Direito Público**, nº 36, 2006, p. 85.

Uma sociedade informada e fiscalizadora é essencial para que sejam coibidas práticas ilegais e imorais por gestores públicos, possuindo a imprensa, por exemplo, papel fundamental no controle e na fiscalização do Poder Público.

Rui Barbosa, acerca da liberdade de pensamento, indispensável para a liberdade de imprensa, expressa que “de todas as liberdades a do pensamento é a mais alta. Sem ela todas as demais deixam mutilada a personalidade humana, asfixiada a sociedade, entregue à corrupção o governo do Estado”.⁷

Pode-se dizer, por fim, que o cidadão, como função essencial de controle social da administração pública, possui o direito ao voto, direito inalienável e indeclinável, sendo a soberania popular fundamento da República Federativa do Brasil, exercendo-se através do sufrágio universal.

Nesse sentido, inclusive, Juarez Freitas salienta, referindo-se às ações que tutelam os direitos da cidadania, que

Com efeito, representam, em potencialidade, institutos de colaboração e de ingerência da cidadania nos destinos da gestão pública, porquanto são mecanismos de proteção não apenas dos direitos individuais ou transindividuais, mas, de certa maneira, do ordenamento jurídico. No mais das vezes, não se cuida de mera proteção dos “direitos subjetivos públicos”, tampouco de direitos políticos, mas sim de direitos fundamentais indescartáveis, impondo-se reconhecer que a cidadania não se exaure no gozo dos direitos políticos, uma vez que atinge seu ápice precisamente quando se mostra capaz de converter o Estado numa ética comunhão de membros respeitáveis e respeitados, em lugar do aparato de jugulação ou de arbitrariedade (por ação ou por inoperância).⁸

Continua o jurista gaúcho concluindo que

⁷ BARBOSA, Rui. Os Crimes da Comunicação Social. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1987, p. 22.

⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 105.

a) Faz-se mister criar o clima institucional propício para que o cidadão, em face do Poder Público, seja na esfera judicial, seja no âmbito administrativo, esgrimindo com princípios e direitos fundamentais, encontre forças para fazer frente a toda espécie de constrangimento, no sentido de ampliar o controle dos atos de autoridades administrativas *lato sensu*.

b) Mostra-se indispensável a demanda do cidadão, direta ou indiretamente, para que se pautem a Administração Pública de maneira superior no que tange à obediência dos princípios constitucionais, sendo o controle social o mais promissor dos controles.

c) As noções individualistas de processo, a cada passo, devem ceder a visões que, sem excluir a defesa dos interesses isolados, proporcionem a tutela dos interesses transindividuais, sem abrir mão dos avanços trazidos pela tutela, em plano coletivo, dos interesses atomizados, assim como ocorre no mandado de segurança coletivo.

d) A ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança e as demais ações a serviço da defesa da cidadania e da sociedade são meios de incentivo à descoberta consciencial do consumidor de serviços públicos e do cidadão responsável pela proteção dos bens da coletividade, mas não excluem os mecanismos voltados ao incremento da atuação fiscalizatória, já nas definições orçamentárias (vide art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo), já no recrutamento melhor e mais consciente dos representantes políticos, e, enfim, pela instauração de novos e mais ágeis instrumentos de acautelamento e proteção dos interesses maiores da sociedade.⁹

2.5. Controle pelo Poder Legislativo

Uma das principais funções do Poder Legislativo, especialmente diante da limitada competência prevista constitucionalmente, é a de controlar e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Pode-se destacar, na função de controle do Poder Legislativo, o controle das contas do Executivo, por meio dos Tribunais de Contas e dos Parlamentos.

Importante para a existência de um estado democrático que haja a possibilidade do controle das finanças públicas, sendo que o ordenamento brasileiro prevê tal controle por meio do Poder Legislativo, com a utilização do Tribunal de Contas como membro auxiliar do Poder Legislativo.

⁹ Idem, p. 148-149.

A fiscalização das contas do Governo Federal é realizada pelo Tribunal de Contas da União, enquanto que as contas estaduais e municipais são, em regra, fiscalizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, com a exceção de Tribunais de Contas Municipais criados antes da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, os Tribunais de Contas não apenas têm a competência de analisar as contas anuais, mas também podem realizar outros atos no exercício de suas atribuições, podendo apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, conforme disciplinado na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

Os Tribunais de Contas possuem a competência de se pronunciar, por meio de parecer, sobre as contas da gestão fiscal dos administradores públicos, utilizando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal como um dos instrumentos mais modernos de gestão pública.

Nesse sentido, Reinaldo Moreira Bruno salienta que o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é “limitar ao máximo o poder discricionário do gestor de recursos públicos, impondo-lhe condutas previamente determinadas”.¹⁰

Pode-se dizer, contudo, que uma das funções essenciais de fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo é realizada por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, que se possuem seus entraves, suas limitações, suas motivações políticas, também possuem o condão de dar publicidade a eventuais irregularidades praticadas pela administração pública.

¹⁰ BRUNO, Reinaldo Moreira. A lei de responsabilidade fiscal como elemento limitador da discricionariedade na execução orçamentária. **Revista Interesse Público**, nº 22, 2003, p. 159.

Quando bem utilizadas, quando não odiosas nem objeto de mera perseguição política, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem trazer bons resultados para a administração pública, inclusive em razão de seu caráter pedagógico, como forma de combater a impunidade e malversação de dinheiro público.

É esse controle da gestão pública pelo Poder Legislativo, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, que será o objeto principal do presente estudo. E se trata de um controle que tem apresentado resultados efetivos, mesmo que haja um senso comum apontando em sentido diverso. Nesse contexto, salutar as palavras de Paulo Ricardo Schier:

Nada obstante, não se pode olvidar que as diversas investigações parlamentares de inquérito são constantes alvos de acirradas críticas. Por vezes, em vista de interesses demagógicos e autopromocionais de seus integrantes, acabam por focalizar mais os parlamentares que os fatos investigados. Não raro, igualmente, o seu desenvolvimento midiático ou outros fatores fazem com que, no jargão popular brasileiro, as comissões parlamentares de inquérito “terminem em pizza”. A imprensa, ademais, por vezes promotora de informações juridicamente equivocadas, comumente denuncia a total falta de efetividade do instituto na medida em que suas diversas manifestações não teriam gerado a punição de quem quer que fosse, criando a falsa expectativa na opinião pública de que as CPIs devessem desempenhar este papel. Afinal, como lembram Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara, a despeito da descrença da sociedade, é tarefa fundamental da pesquisa jurídica e política responder à questão: de fato as CPIs não cumprem o papel para o qual foram destinadas ou, na verdade, seus poderes e limites não são bem compreendidos pela população, que demonstra falsas expectativas ou exageradas expectativas sobre os inquéritos parlamentares? Em outros termos, ao que parece, a maioria dos brasileiros espera das comissões uma atitude de punição aos acusados de corrupção, papel este que está reservado inequivocamente a outros atores do cenário institucional brasileiro, notadamente ao Poder Judiciário.¹¹

Percebe-se, por conseguinte, a importância das Comissões Parlamentares de Inquérito, em que pese as reiteradas críticas, tendo em vista tratar-se de forma efetiva de controle da gestão pública pelo Poder Legislativo, dando publicidade e visibilidade para fatos de interesse público.

¹¹ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 46-47.

Não se pode cobrar das Comissões Parlamentares de Inquérito a prisão ou outra sorte de punição, visto não se tratar de atribuição das comissões parlamentares, que, no entanto, investigam e fornecem elementos para o correto julgamento pelo Poder Judiciário.

3. Comissões Parlamentares de Inquérito

Vivemos tempo de descrédito na política e nos políticos. São freqüentes, nos noticiários, denúncias de corrupção, de má gestão do dinheiro público, de desvios de verbas que seriam essenciais para a melhoria de serviços fundamentais, como saúde e educação.

Muito importante para o controle da administração pública, é a existência de três poderes independentes e harmônicos entre si, um controlando o outro, por meio de um mecanismo de *checks and balances*.¹²

Nesse sentido, o Poder Legislativo possui relevante papel, não apenas em sua função de legislar, mas também na de fiscalizar.¹³ Exerce o Parlamento um controle político-administrativo, podendo averiguar os atos do Poder Executivo, analisando a gestão da coisa pública.¹⁴

¹² MIRANDA, Jorge. Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 33, 2000, p. 63: “Expressão imediata de um pouvoir d’empêcher ou de um mecanismo de checks and balances, não põem em causa a regra da separação de poderes. Com os inquéritos, a Assembleia não se sub-roga na prática de actos do Governo ou de qualquer outro órgão: exteriores a esses actos, eles ou se esgotam em si mesmos ou são instrumentais em face de outras competências da Assembleia, como a legislativa ou a de votação de moções de censura ao Governo”.

¹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 03: “A faculdade de investigação das Câmaras que formam o Legislativo é um privilégio ou prerrogativa essencial para que este órgão cumpra eficazmente suas funções (...) A investigação parlamentar é toda investigação ordenada pela Câmara, com o objetivo de obter elementos necessários para chegar-se a um certo fim. É um instrumento eficaz, através da qual a Câmara exerce sua função específica. Esta investigação não afeta o princípio da divisão dos poderes, desde que as Comissões de Investigação não exerçam funções distintas das correspondentes às Câmaras Legislativas”.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. **Interesse Público**, nº 6, 2000, p. 59-60: “a atividade dos órgãos legislativos não se esgota na função de legislar. Desde suas origens, integram a substância da atuação do Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, por certo, mas também a representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do executivo no processo legislativo – pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei –, a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle dos atos do Poder Público”.

Evidencia-se, pois, a crescente e inerente função fiscalizadora do Poder Legislativo,¹⁵ cada vez mais presente nas atividades parlamentares, mormente em razão do quase monopólio de competência do Poder Executivo na propositura de projetos de lei.¹⁶

Para instrumentalizar tal controle, a Constituição Federal prevê a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que terão poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, consoante disposto no art. 58, § 3º, da CF.

Embora cada vez mais atuais, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm origem remota, tendo surgido na Inglaterra.¹⁷

Acerca da origem das Comissões Parlamentares de Inquérito, Jessé Cláudio Franco de Alencar faz interessante análise dos posicionamentos doutrinários:

A doutrina é unânime ao localizar as origens das Comissões Parlamentares de Inquérito na Inglaterra, fundada no direito

¹⁵ Hely Lopes Meirelles, em seu estudo sobre comissão parlamentar de inquérito, in **Estudos e Pareceres de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, v. 11, afirma, p. 367-368, que as atribuições do Poder Legislativo não são só de fazer leis, mas também investigar a ocorrência de fato determinado e de interesse público. “Justificam-se essas investigações para transparecer uma das atribuições precípua do Poder Legislativo: fiscalizar as atividades dos administradores ou de tantos quantos gravitam em torno do interesse público”.

¹⁶ Sobre o poder de investigar do legislativo, ver BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, nº 69, 1981, p. 15-48. Neste artigo, Paulo Brossard colaciona numerosa e qualificada doutrina a referir não ser a atribuição de fazer lei a única atividade do Poder Legislativo.

¹⁷ A origem das Comissões Parlamentares de Inquérito remonta ao séc. XIV, em que se permitiu ao Parlamento inglês o controle da gestão pública do soberano, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III, conforme leciona Fernando Santaolla, em sua obra **El Parlamento y sus Instrumentos de Información**. Madri: Edersa, 1982.

costumeiro, havendo, todavia, controvérsia quanto ao seu marco temporal inicial.

Sampaio noticia que há historiadores, como Philippe Byais e Silvio Furlani, que recuam as investigações parlamentares ao reinado de Eduardo II, que teria sido entronizado em 1307, embora outros entendam que as investigações mais parecidas com os inquéritos parlamentares de nossos dias, somente surgiram em 1604.

Já Costa Pereira, com base na obra de Marshall Edward Dimock, aduz, que embora as origens do instituto possam ser assinaladas antes de meados do século XVI, foi no ano de 1571 que se deu a primeira investigação parlamentar, segundo seu moderno significado, a qual passou a ter uso constante a partir daí. Da mesma opinião, sobre a inaugural investigação parlamentar, compartilham autores como Ferreira e Pontes de Miranda.

Já Oliveira Filho, Itagiba e Jacques, apoiados nos trabalhos de Henry Hallan e William Anson, sustentam que a primeira instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito ocorreu em 1689, na Inglaterra, com a finalidade de investigar fatos de primordial interesse do Parlamento e relativos à guerra na Irlanda.¹⁸

Continua Jessé Claudio Franco de Alencar salientando que

No Brasil, apesar de apresentarem história relativamente curta, entremeada por regimes de exceção, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm desempenhado de maneira surpreendente seu papel constitucional em todos os níveis da Federação, levando adiante importantes investigações, com resultados extremamente profícuos e tendo chegado, até mesmo, a ocasionar a cassação de parlamentares e o *impeachment* de um Presidente da República.¹⁹

As CPI's são verdadeiros mecanismos de controle da máquina estatal, onde o parlamento atua decisivamente, investigando e fiscalizando atividades que envolvam o Poder Público, buscando a transparência e a moralidade administrativa, em defesa da coletividade.

Cumprir referir que as CPI's podem ser criadas em nível estadual, pelas Assembléias Legislativas, bem como em nível municipal, pelas Câmaras de Vereadores. Até mesmo porque, em razão do pacto federativo, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios têm sua autonomia, razão pela qual o Poder Legislativo de cada um desses entes públicos será o responsável pela fiscalização de sua esfera administrativa.

¹⁸ ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 07-08.

¹⁹ Idem, p. 183.

Nesse sentido, as normas aplicáveis às Comissões de Inquérito no Congresso Nacional devem-se entender extensíveis ao Poder Legislativo estadual e municipal.

Entretanto, no que tange ao controle da administração pública por parte das Comissões Parlamentares de Inquérito, impõe-se salientar o limite imposto pela própria Constituição Federal:

Ressalta-se que, apesar de dotada de amplos poderes, a função fiscalizadora do Poder Legislativo, exercida através de suas Comissões Parlamentares de Inquérito, deve ser realizada com observância aos princípios fixados na Constituição da República, que preserva o valor da dignidade da pessoa humana e da cidadania.²⁰

3.1. Conceito

As Comissões Parlamentares de Inquérito são comissões do Poder Legislativo que visam a apurar fatos de interesse público, conforme explicita Celso Bastos:

É normal os legislativos, além dos plenários atuarem através de comissões, isto, de grupo menores de parlamentares. Elas são de três ordens: em primeiro lugar as técnicas, que se especializam sobre determinados assuntos, com vistas a oferecer ao plenário uma opinião aprofundada sobre o tema, por exemplo, Comissão de Justiça, Orçamento, etc. Em segundo há as Comissões Parlamentares de Inquérito, constituídas com vistas a apurar fatos de interesse público, visando a fornecer, se for o caso, subsídios para os parlamentares promoverem a reparação de irregularidades, ou então encaminhar às autoridades competentes elementos voltados à responsabilização penal, administrativa, ou civil.²¹

Conforme assevera Margaret de Oliveira Valle dos Santos,

²⁰ SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. **Comissões Parlamentares de Inquérito e Violações ao Direito Fundamental à Privacidade**. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2004, p. 173

²¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p.307.

As Comissões Parlamentares de Inquérito destinam-se, assim, a apurar fatos relacionados à administração pública. Têm como finalidade precípua conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, verificando, ainda, os efeitos de determinada legislação. Não tem a atribuição de apurar infrações penais, que se incluem nas atribuições do poder executivo, nem puni-las, competência exclusiva do poder judiciário.²²

Acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito, Uadi Lammêgo Bulos aduz que:

O Poder Legislativo somente estará autorizado a criar Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fatos determinados, isto é, claros, objetivos, precisos, com caracteres particularizados, o que significa dizer que o poder legislativo não poderá realizar comissões de inquérito para apurar e investigar crimes em abstracto (...) Pois admitir fatos que não possuem características próprias, tornando-os objetos de comissões de inquérito é fraudar a Constituição.²³

No mesmo sentido, tratando das características das Comissões Parlamentares de Inquérito, refere Rogério Lauria Tucci que

Compreendendo, necessariamente, uma série de atos, tem sim, como principais características: a) a especificidade investigatória; b) extraordinariedade; c) temporariedade; d) realização por órgão colegiado, criado no âmbito do poder legislativo, ao qual conferidos poderes de investigação e informação, em lei definidos; e) apuração de fato ou fatos determinados; e f) materialização em procedimento de natureza administrativa, finalizado num ou mais relatório.²⁴

Para Paulo Hamilton Siqueira Jr.,

A definição real de Comissão Parlamentar de Inquérito não pode ser indicada por intermédio de uma simples proposição, pois o instituto ora analisado apresenta múltiplas facetas, podendo ser investigado sobre vários prismas. O enfoque da nossa investigação procura analisar as referidas comissões como instituto de Direito Processual Constitucional. Dessa feita, a Comissão Parlamentar de Inquérito é o procedimento jurídico constitucional exercido pelo Poder Legislativo com a finalidade investigativa dos fatos de interesse público.²⁵

²² SANTOS, Margaret de Olivaes dos. *Op.cit.* 2004, p. 176.

²³ BULOS, Uadi, Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito**, São Paulo: Saraiva, 2001, p.35.

²⁴ TUCCI, Rogério Lauria. Comissão Parlamentar de Inquérito - Atuação-Competência-Caráter Investigativo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n 6 p. 171/185.

²⁵ SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 05.

Feita a análise do conceito e das características das Comissões Parlamentares de inquérito, passa-se ao exame de seus requisitos.

3.2. Requisitos

Analisando-se o dispositivo constitucional que prevê a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, percebe-se que lhe são conferidos poderes próprios da autoridade judicial, desde que preenchidos determinados requisitos.

Assim, para se instaurar uma CPI, deve haver interesse público, requerimento de pelo menos um terço dos membros do parlamento, fato determinado, e prazo certo.²⁶

3. 2.1. Fato determinado

Conforme salienta Francisco Campos,

o poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito.²⁷

A necessidade da criação de comissões com objeto específico não impede a apuração de fatos conexos ao principal, ou ainda, de outros

²⁶ BARROSO, *op. cit.*, p. 61: Os requisitos estabelecidos para as Comissões Parlamentares de Inquérito constituem verdadeiros limites à sua atuação, sendo seus poderes “amplos, mas não irrestritos. Em primeiro lugar, há requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser pro prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado)”.

²⁷ Comissão parlamentar de Inquérito – poderes do Congresso – direitos e garantias individuais – exibição de papéis privados. **Revista Forense**, nº 195, 1961, p. 86.

fatos, inicialmente desconhecidos,²⁸ que surgirem durante a investigação, bastando, para que isso ocorra, que haja um aditamento do objeto inicial da CPI.²⁹

É certo que a Comissão Parlamentar de Inquérito investigará fato(s) determinado(s), tendo em vista uma

necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar, relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.³⁰

Nesse sentido,

Exigência ineliminável do requerimento de inquérito é a da determinação do objecto – a doutrina alemã alude a esse respeito à *exigência da determinabilidade (bestimmtheitsgebot)* –, pois um requerimento ou proposta que não indique os fundamentos e delimite o seu âmbito deve ser liminarmente rejeitado pelo presidente da AR.³¹

As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem se transformar em Comissão Geral de Investigação,³² até mesmo para que não se torne inviável o contraditório e a ampla defesa por parte de eventuais indiciados, que não saberiam afinal qual o fato desencadeador da acusação e investigação.

²⁸ CASTRO, José Nilo de. **A CPI Municipal**, 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 110: “Não se deve confundir fatos determinados, que conseqüentemente se encadeiam ou se seriam a outros, com fatos novos. Aqueles fatos resultantes de encadeamento ou de seriação – inicialmente não previstos – admitem aditamento aos objetivos da CPI. Os novos não, pois não têm pertinência aos objetivos da investigação parlamentar instituída”.

²⁹ MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 44, 2003, p. 153.

³⁰ STF – HC 71.039-RJ – Min. Paulo Brossard – j. 07.04.94.

³¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, 5ª ed., totalmente refundida e aumentada. Coimbra: Almedina, 1991, p. 752.

³² CLÈVE, Clèmerson Merlin. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Genesis: Revista de Direito Administrativo Aplicado**, nº 4, 1995, p. 72.

Nesse contexto, inegável a necessidade de se fixar fato determinado a ser investigado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, devendo, também, possuir algum interesse público.

Ademais, o fato determinado deve ser “relevante, pertinente às atribuições da respectiva Casa Legislativa, além de estar afeto a uma finalidade válida do próprio poder de investigação parlamentar”.³³

3.2.2. Prazo certo

Quando da instauração de uma CPI, deve-se estabelecer um prazo para o cumprimento de suas atividades e apresentação do relatório. Não se pode permitir que ditas comissões temporárias acabem por se perpetuar no tempo, tornando-se permanentes.

Entretanto, a locução prazo certo não impede prorrogações sucessivas dentro da mesma legislatura, nos termos da Lei 1.579/52. Observe-se, porém, que o termo final da CPI será o término da legislatura.³⁴

Nos dizeres de Paulo Ricardo Schier,

Legitima-se, a opção constitucional, ao que parece, por decorrência de três fatores. Uma vez que o fato a ser investigado deverá ser *determinado*, a sua delimitação adequada justificará que não se demande largo lapso de tempo para a investigação. Se assim não for, existirá, aí, forte indício de que o fato não seja realmente determinado. De outra sorte, em vista das repercussões políticas que podem advir das atividades investigatórias das CPIs, seria temeroso que se deixasse a sua duração alcançar período indeterminado, eis que isso facilitaria a exploração eleitoral do instituto. Finalmente, é através da fixação de prazo certo que se

³³ ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 52.

³⁴ Conforme disposto no Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 76, § 4º, “em qualquer hipótese, o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que foi criada”.

poderá, indiretamente, garantir certa objetividade e eficiência da atuação parlamentar nesta sede.³⁵

3.2.3. Requerimento de um terço dos membros da casa legislativa

Estabelece a Constituição Federal, em seu art. 58, § 3º, que a CPI, para ser instaurada, deve ser requerida por um terço dos parlamentares. Como se percebe, não há necessidade de aprovação do plenário, bastando o requerimento de um terço dos congressistas.³⁶

A criação da Comissão Parlamentar de Inquérito é automática, conforme dispositivo constitucional, a requerimento de um terço dos membros do parlamento, desde que presentes os demais requisitos para sua constituição. Trata-se de verdadeiro apanágio da democracia, em que se assegura o direito da minoria nos parlamentos.³⁷

Suficiente para se ter uma CPI é o requerimento de um terço dos membros do parlamento – em sendo cumpridos os demais requisitos do interesse público, fato determinado e prazo certo – não ficando ao alvedrio da maioria criá-la, nem do Presidente da Casa Legislativa baixar o ato de nomeação dos parlamentares que irão integrá-la.³⁸

³⁵ *Op. cit.*, p. 68-69.

³⁶ Nesse sentido, CLÈVE, Clèmerson Merlin, *op. cit.*, p. 71.

³⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 3ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 719-720: “as comissões parlamentares de inquérito são necessariamente constituídas sempre que tal seja requerido por um certo número de deputados. Trata-se, assim, de um verdadeiro poder potestativo, que torna a constituição das comissões de inquérito independente do controlo da maioria parlamentar e dá aos deputados dos partidos de oposição o poder de desencadear um número mínimo de inquéritos parlamentares. Não se afigura, por isso, compatível com o regime constitucional sujeitar o requerimento de propostas de inquérito a deliberação parlamentar”.

³⁸ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 38-39: “A Constituição assegura à minoria – e é o único momento na vida parlamentar que a minoria tem voto e vez –, o privilégio de requerer a criação da CPI. Ademais, seria desastroso para a democracia subordinar a criação da CPI à deliberação da maioria, pois o mais das vezes, tal fato tornaria impraticável a instituição desse

No que tange ao direito das minorias, peculiar foi o episódio da CPI dos Bingos, em que, muito embora a minoria tenha conseguido arregimentar um terço dos Senadores da República, o Presidente do Senado Federal e os partidos da base aliada do Governo Federal recusaram-se a indicar os membros dos seus partidos que comporiam a referida Comissão Parlamentar, de forma a obstaculizar sua constituição e o direito das minorias.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar sobre o subterfúgio da maioria, bem como sobre o direito da minoria de instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito, determinou que o Presidente do Senado Federal procedesse à indicação dos membros integrantes da CPI.³⁹

eficiente controle. Subordiná-la ao voto da maioria é o mesmo que negá-la, como prerrogativa da minoria”.

³⁹ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. - O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. - O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. - A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. - 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. - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. **A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS.** - O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. - A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. - A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. **O CONTROLE JURISDICCIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.** - 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, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. **Questões políticas. Doutrina. Precedentes.** - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. **LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.** - O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca. - Incumbe, em conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de

No que tange ao sentido protetivo do direito da minoria do *quorum* estabelecido de um terço dos membros do parlamento, assevera Paulo Ricardo Schier que:

tem-se que o *quorum* enunciado na Constituição de 1988 assume sentido de proteção dos interesses dos blocos parlamentares minoritários, substanciando verdadeiro exercício do direito das minorias. É por esta razão que, portanto, tendo o requerimento atingido o número de um terço de assinaturas de parlamentares a comissão de inquérito será criada, ***não restando campo algum para exercício de controle político relativo à conveniência ou oportunidade das investigações.***⁴⁰

Percebe-se, por conseguinte, a importância concedida à minoria nos Parlamentos, a fim de viabilizar a investigação dos atos de interesse público, não se permitindo que eventual maioria parlamentar impeça a apuração dos fatos questionados.

3.2.4. Interesse público

A atuação da comissão há de restringir-se à esfera de estrito interesse público, embora, no direito pátrio, tal exigência seja implícita e não expressa.⁴¹

Há um limite à CPI, quando se fala em investigação de assuntos eminentemente privados, sem qualquer interesse com a gestão pública, mas apenas com o intuito de expor o investigando, afetar sua vida privada, devassar sua intimidade.

órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito.

(STF – MS 24831/DF – Rel. Min. Celso de Mello – Tribunal Pleno – j. 22.06.2005)

⁴⁰ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 55-56.

⁴¹ BARROSO, *op. cit.*, p. 63.

Conforme salienta Jorge Miranda, acerca da CPI em Portugal, o interesse público deve ser relevante, a fim de que não se banalize esse instrumento, ou desvie-se a finalidade.⁴²

Além de relevante, deve o interesse público possuir uma utilidade atual, não que se proíba tratar de fatos antigos ou verificados no tempo do governo anterior, mas, para tal, deve haver uma utilidade atual.⁴³

Assim, necessário o envolvimento de algum ente estatal, sobre o qual o Poder Legislativo exerça fiscalização ou controle.⁴⁴ Indispensável, pois, para a instauração de uma Comissão de Inquérito, que haja interesse público, interesse que deve ser relevante e atual, sob pena de banalizar este instituto tão importante para a fiscalização da gestão pública e trazer ainda mais descrédito acerca da atividade parlamentar.⁴⁵

Nesse contexto, evidencia Margaret de Oliveaes Valle dos Santos ser indispensável o interesse público dos fatos a serem investigados, retirando-se do objeto das comissões parlamentares de inquérito os fatos de interesse meramente particular.

O objeto das Comissões Parlamentares de Inquérito só poderá ser a investigação de fato que tenha relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, como determina o artigo 35, parágrafo 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Portanto, só lida com fatos de interesse público, mesmo porque fatos de interesse meramente privado estão afastados de atribuição investigatória das CPIs, cujo principal propósito é a elaboração legislativa.⁴⁶

Mesmo entendimento é expressado por Paulo Ricardo Schier, ao asseverar que “finalmente, se se tratar de negócios privados sem quaisquer

⁴² *Op. cit.*, p. 65.

⁴³ *Idem*, *ibidem*.

⁴⁴ BARROSO, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁵ FURLANI, Silvio. **Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta**. Milano: Giuffrè, 1954, p. 138: “l'abuso dell'inchiesta parlamentare potrebbe, in tali casi, portare a nulla altro che al più profondo discredito di questo istituto che è l'indice massimo della serietà della funzione legislativa ed ispettiva nel regime parlamentare”.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 187-188.

repercussões ao interesse público ou à comunidade nacional, não há dúvida que a CPI não estará autorizada a investigá-los”.⁴⁷

3.3. Proporcionalidade dos membros

Deve-se procurar respeitar a proporcionalidade dos partidos, das matizes ideológicas, para compor a CPI, conforme regra insculpida no art. 58, § 1º, da CF.

Tal proporcionalidade não pode ser vista como obrigatória, eis por que

há partidos que se empenham na investigação, outros que a rejeitam tenazmente. Se todos os partidos houvessem de se representar, obrigatoriamente, na Comissão, jamais se poderia investigar, pois à Situação não interessa o exame de seus eventuais desmandos.⁴⁸

Conforme assevera Uadi Lammêgo Bulos,

A Constituição quis prestigiar a *proporcionalidade* enquanto princípio que repele *exclusões, eliminações, supressões, cerceios* de participações políticas no Parlamento, tendo em vista o número de partidos e a representatividade de cada um deles. Daí se exigir que as CPIs sejam formadas pelas diversas correntes de opinião do parlamento, sem quaisquer exclusões.⁴⁹

De qualquer sorte, mesmo aqueles partidos que porventura tenham votado contra a instauração da comissão parlamentar possuem o direito de integrar a CPI, devendo-se respeitar a proporcionalidade dos integrantes da mesma.

⁴⁷ **Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 111).

⁴⁸ TJRS – 4ª Câmara Cível – Apelação Cível 70002434215 – Rel. Des. Araken de Assis – j. 30/05/2001.

⁴⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática.** São Paulo: Saraiva, 2001, p. 241.

A proporcionalidade tanto pode ser concebida como uma forma de proteger a imparcialidade na condução dos trabalhos, como pode assegurar o direito das minorias, sendo que para Paulo Ricardo Schier, “a função da proporcionalidade é muito mais garantir o exercício do direito das minorias do que o mote da imparcialidade e do equilíbrio”.⁵⁰

3.4. Poderes próprios da autoridade judicial

A Constituição Federal, ao dispor que as CPI's terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, foi extremamente lacônica, visto não existir, no Brasil, em regra, o Juiz-Investigador.⁵¹

Alexandre de Moraes entende por poderes de investigação próprios das autoridades judiciais aqueles que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, relacionados à dilação probatória, em busca da famigerada “verdade material”.⁵² Para Luís Roberto Barroso, o sentido da expressão é de criar para a CPI o direito, ou melhor, o poder, de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações e requisições devem ser cumpridas, ensejando o acionamento de meios coercitivos em caso de descumprimento.⁵³

No que tange aos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, Ovídio Rocha Barros Sandoval elenca:

⁵⁰ SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 66-67.

⁵¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 383

⁵² MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais..., *op. cit.*, p. 154.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. RJ/SP: Renovar, 2001, p. 115: “O que se pretendeu com a inovação foi dar caráter obrigatório às determinações da comissão, ensejando providências como a condução coercitiva em caso de não-comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade. Mesmo nestas duas hipóteses, contudo, o que se instituiu foi o poder da comissão e o dever do particular (...) Em síntese, o sentido da expressão “poderes de investigação de autoridades judiciais” é o de criar para a Comissão Parlamentar de Inquérito o direito – ou antes, o poder – de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos

Requisitar funcionários da Câmara, em caráter transitório, servidores de outros órgãos públicos, necessários aos seus trabalhos, determinar diligência, ouvir indiciados e inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos da administração informações e documentos, requerer audiência de deputados e ministros de estado, tomar depoimento de autoridades federais, estadual e municipais, bem como requisitar o serviço de quaisquer autoridades, inclusive policiais, incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados para realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa, deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para realização de investigação de audiências públicas, está a Comissão autorizada a estipular prazo para atendimento de qualquer providência ou realização de diligências sob penas da lei, exceto quando da autoridade judiciária, no caso de serem diversos os casos inter-relacionado objeto de inquérito, dizer em separado sobre cada um mesmo antes de finda a investigação dos demais.⁵⁴

As CPI's, terão, em regra, os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal,⁵⁵ mas deverão ser exercidos dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário,⁵⁶ seja em relação aos direitos fundamentais, à necessária fundamentação e publicidade, bem como à necessidade de resguardo de informações sigilosas, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política, ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, em detrimento dos investigados, humilhando-os e devassando, desnecessária e arbitrariamente, suas vidas privadas e intimidade.⁵⁷

Conforme ressalta Paulo Brossard, “sempre se considerou que no poder de criar comissões de inquérito estão contidos todos os necessários

pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos”.

⁵⁴ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao Pé da Letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 32.

⁵⁵ Dentre os poderes da Comissão parlamentar de Inquérito, Luís Roberto Barroso enfatiza a possibilidade de determinação de diligências, convocação de testemunhas, oitiva de indiciados, requisição de documentos públicos, determinação da exibição de documentos privados, convocação de autoridades públicas e realização de inspeções pessoais. **Temas de Direito Constitucional**. RJ/SP: Renovar, 2001, p. 138.

⁵⁶ MIRANDA, Jorge, op. cit., p. 67: “a atribuição às comissões parlamentares de inquérito dos poderes investigatórios correspondentes aos das autoridades judiciais envolve, pois, a adstrição a exigências semelhantes àquelas a que ficam vinculadas estas autoridades. A regra da publicidade e o direito dos cidadãos à informação acerca da gestão dos assuntos públicos não são absolutos: há outros valores na ordem jurídica com que têm de ser ponderados e harmonizados”.

⁵⁷ MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais, *op. cit.*, p. 154.

ao regular funcionamento delas, segundo a regra de quem quer os fins confere os meios hábeis à sua persecução”.⁵⁸

Não haveria razão para a instauração de CPI, caso não houvesse a imperatividade de suas decisões e a capacidade de demover a recalcitrância de testemunhas.

O próprio parlamento deve possuir meio hábeis para o cumprimento de suas decisões, aplicando-se a imperatividade e a auto-tutela dos atos administrativos. Portanto, os poderes conferidos às Comissões de Inquérito devem permitir que o Poder Legislativo faça cumprir suas decisões, devendo recorrer ao Poder Judiciário subsidiariamente, onde houver reserva jurisdicional.⁵⁹

3.5. Limitações constitucionais

A amplitude de seu campo de atuação sofre a inicial limitação do âmbito da competência do poder do Parlamento,⁶⁰ tendo em vista ser a CPI uma Comissão do Poder Legislativo, sua competência não pode extrapolar a própria competência da casa legislativa.⁶¹

⁵⁸ Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, nº 69, 1981, p. 19

⁵⁹ Idem, p. 20: “Desde o test-case de 1880 (Kilbourn vs. Thompson) até os julgados mais recentes (United States vs. Josephson, 1947, e United States vs. Lawson and Trumbo, 1950), é cânone da jurisprudência constitucional norte-americana que a intimação (subpoena) e a punição por desacato (punishment for contempt) são, originariamente, atribuições do Congresso, e, quando por motivos de conveniência, deferidas à justiça penal, são consideradas a título meramente suplementar da ação direta privativa da entidade coletiva congressual”.

⁶⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito – limites. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 5, 1994, p. 70: “a atividade fiscal ou investigatória das comissões de inquérito há de desenvolver-se no estrito âmbito da competência do órgão dentro do qual elas são criadas”.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. **Interesse Público**, nº 6, 2000, p. 61: “as CPI’s devem comportar-se no quadro de atribuições do legislativo. A competência do Congresso, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal”.

Carlos Maximiliano assevera que, “como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso”.⁶²

O poder investigatório tem como fonte originária a Constituição, e só pode ser exercido sobre matérias compreendidas na jurisdição constitucional do Congresso, sendo assim, sua primeira e mais ampla limitação, é a de que o poder de investigar não é um poder geral, indiscriminado e autônomo, mas um poder auxiliar ou ancilar da função legislativa do Congresso.⁶³ O limite da função de investigar é o limite da função de legislar, limite material da investigação legislativa.⁶⁴

Entretanto, como afirma J. J. Gomes Canotilho,

não é fácil precisar o âmbito das comissões de inquérito. A regra é a de que o direito de inquérito existe em relação a assuntos para os quais o parlamento é competente, mas não para questões que são de exclusiva competência de outro órgão de soberania. Mas esta teoria – *Korollar-Theorie* lhe chama a doutrina alemã – que limita as comissões de inquérito ao âmbito da competência do Parlamento, não é fácil de precisar, porque se ela pretende manter válido, também neste campo, o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania, há casos em que o princípio sofre entorses na própria Constituição.⁶⁵

Não existe autoridade geral das CPI's para exposição dos negócios privados dos indivíduos, expondo indiscriminadamente a vida privada de testemunhas, levando a público documentos confidenciais

⁶² **Comentários à Constituição Brasileira**, vol. II, 1948, p. 80.

⁶³ CAMPOS, Francisco. *op. cit.*, p. 83.

⁶⁴ DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Comissão parlamentar de Inquérito: limites. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, nº 2, 1994, p. 151: “a investigação parlamentar concretamente, está vinculada ao poder de legislar e de controlar do Congresso. Há, portanto, uma esfera própria para a comissão parlamentar de inquérito, ou seja, uma limitação material, assim a competência do Congresso sobre o objeto da investigação”.

⁶⁵ **Direito Constitucional**, 5ª ed., totalmente refundida e aumentada. Coimbra: Almedina, 1991, p. 752.

irrelevantes ao Poder Público.⁶⁶ Deve haver nexo causal com a gestão da coisa pública.

Não se pode pressupor que todo o inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados atingidos. A Constituição determina ao Judiciário que garanta que o Parlamento não invada, injustificadamente, a esfera privada,⁶⁷ o direito à própria intimidade dos indivíduos, nem restrinja suas liberdades e direitos fundamentais. Deve haver uma necessidade pública específica.⁶⁸

O Congresso não deve usar dos seus poderes com a finalidade de expor os indivíduos a infundadas suspeitas e imputações injuriosas, nem transpor os limites da esfera constitucional reservada à intimidade, aos juízos de valor de livre formulação de cada um.⁶⁹

Margaret de Olivaes Valle dos Santos, sobre a quebra do sigilo telefônico, demonstra seu caráter excepcional:

Estabelece o mesmo diploma legal que a quebra do sigilo das comunicações telefônicas só poderá ocorrer na presença de indícios razoáveis de autoria ou participação no delito que se apura, e, mesmo assim, quando não houver possibilidade de se obter a prova por outros meios, sendo, portanto, exceção absoluta.⁷⁰

⁶⁶ CAMPOS, Francisco, *op. cit.*, p. 89: “não pode transformar-se em devassa ou exame indiscriminado de testemunhas e documentos sobre fatos indeterminados, tendências, opiniões e ideologias, como se as Câmaras legislativas pudessem instituir as normas canônicas ou ortodoxas a cuja observância os indivíduos estivessem obrigados a conformar os seus juízos de estimação, as suas apreciações, os seus sentimentos ou a sua filosofia política em relação com que o Congresso considerasse como sendo a adequada consideração do interesse público e conforme ao “sentimento são” da maioria do povo ou da manifesta opinião da sua liderança”.

⁶⁷ TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**, second edition. New York: The Foundation Press, 1988, p. 377: “Congress may not investigate private activity for the sole purpose of publicizing that activity”.

⁶⁸ ROSAS, Roberto, *op. cit.*, p. 60: “As comissões parlamentares de inquérito têm notável influência na vida política de um país. No Brasil elas agem com um espírito público elevado e consentâneo com suas finalidades. No entanto, é necessário não se permitir o extravasamento de suas funções, o abuso do poder inerente às comissões de inquérito”.

⁶⁹ CAMPOS, Francisco, *op. cit.*, p. 90.

⁷⁰ SANTOS, Margaret de Olivaes dos. *Op.cit.* 2004, p. 145.

Não se pode tolerar a pura e simples perseguição política,⁷¹ suscetível de ocorrência em sede parlamentar, tendo em vista as divergências ideológicas e as mesquinhas pessoais, mormente em localidades pequenas e de difícil acesso.

Faz-se necessária moderação no ato de investigação pelo Parlamento, de maneira a criar, em atmosfera tão propícia a tensões emocionais, o espírito de confiança e de lealdade. Deve haver cuidados com a influência das emoções e das ideologias políticas.⁷²

Conforme afirma Luís Roberto Barroso, “ultrapassaria com exagero os limites da razoabilidade a suposição de que uma CPI – instância política, sujeita a paixões e excessos – pudesse livremente dispor da privacidade das pessoas”.⁷³

Conforme salienta Carlos Alberto Bittar,

A opinião pública é muito sensível às notícias negativas ou desagradáveis, sobre as pessoas, cuidando o sistema jurídico de preservar o valor em tela, de um lado para satisfação do interessado, mas especialmente, para possibilitar-lhe a progressão natural e integral, em todos os setores da vida na sociedade.⁷⁴

Também se limita o poder da CPI em relação à auto-incriminação.⁷⁵ A ninguém deve ser imposto o testemunho contra si próprio, nem a fornecer à autoridade que o incrimina os documentos que possam levar a sua condenação. Trata-se de princípio universalmente conhecido, consagrado na quinta emenda americana, em que ninguém pode ser obrigado

⁷¹ Conforme expressa Laurence Tribe, na sua clássica **American Constitutional Law**, p. 375: “the investigatory power of Congress may be both greatly used and greatly abused”.

⁷² ROSAS, Roberto, *op. cit.*, p. 58: “por vezes a constiuição delas (CPI’s) deve-se a um capricho ou perseguição política”.

⁷³ Comissões Parlamentares de Inquérito – limite de sua competência – sentido da expressão constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” – inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. **Revista Forense**, nº 335, p. 173.

⁷⁴ BITTAR, Carlos Alberto. **Os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Forense Universitária, 2005, p. 126.

⁷⁵ TRIBE, Laurence, *op. cit.*, p. 377: “Because the Bill of Rights limits lawmaking as well as legislation, congressional investigators must respect the fifth amendment privilege against self-incrimination”.

a servir de testemunha contra si mesmo (*no person shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself*).⁷⁶ Nesse sentido, é deferido o direito ao silêncio, manifestação mais eloqüente da garantia constitucional contra a auto-incriminação.⁷⁷

As CPI's jamais terão os mesmos poderes cautelares que possuem as autoridades judiciais, por carecerem de competência jurisdicional, não havendo interesse do parlamento em praticar atos acautelatórios de uma sentença que não poderá prolatar.⁷⁸

Dentre os limites, salientando a importância da análise do caso concreto, do casuísmo, podemos mencionar o de decretar quaisquer hipóteses de prisão – salvo em flagrante delito, que qualquer do povo pode –,⁷⁹ determinar a aplicação de medidas cautelares – tais como indisponibilidade de bens, arrestos, seqüestros –,⁸⁰ proibir ou restringir a assistência jurídica dos investigados.⁸¹

Além dessas limitações, há a denominada *cláusula de reserva jurisdicional*, cuja competência é exclusiva do Poder Judiciário para a prática de determinados atos, como a violação domiciliar durante o dia, que se deve dar por mandado judicial.

O postulado da *reserva constitucional da jurisdição* importa submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação

⁷⁶ CAMPOS, Francisco, *op. cit.*, p. 93.

⁷⁷ STF – HC 79.244/DF (medida liminar) – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJU de 24.03.2000.

⁷⁸ STF – MS 23.466-1/DF (medida liminar) – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJU de 22.06.1999: “Não se destinando a proferir julgamento, mas apenas a reunir informações úteis ao exercício das funções do Congresso Nacional, a CPI é despida do poder de acautelar a sentença que não lhe caberá proferir”.

⁷⁹ STF – HC 71.039 RJ – Rel. Min. Paulo Brossard – j. 07.04.94.

⁸⁰ STF – MS 23.466-1/DF (medida liminar) – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJU de 22.06.1999

⁸¹ Existem inúmeros arrestos a evidenciar a impossibilidade do cerceamento da atuação do advogado que, portanto, poderá acompanhar seu cliente durante depoimento à CPI. Nesse sentido, STF – MSPR 23.576/DF – Rel. Min. Celso de Mello – DJU de 03.02.2000.

material de competência jurisdicional fixado no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, mesmo a quem tenham sido atribuídos os *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*.⁸²

Os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afetados senão por decisão de um juiz.⁸³

Esse é o entendimento de J. J. Gomes Canotilho, para quem as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão, valendo a proteção dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrada perante os inquéritos parlamentares.⁸⁴

Em síntese, as comissões parlamentares de inquérito devem cingir-se à esfera de competências do Congresso Nacional, sem invadir atribuições dos outros Poderes, não podendo legitimamente imiscuir-se em fatos da vida privada nem se investir na função de polícia ou investigador criminal.⁸⁵

3.6. Inafastabilidade do Poder Judiciário

Prevê a nossa Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade do poder Judiciário, dispondo que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*. Assiste, pois, 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

⁸² MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais..., *op. cit.*, p. 159.

⁸³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 3ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 720.

⁸⁴ **Direito Constitucional**, 5ª ed., totalmente refundida e aumentada. Coimbra: Almedina, 1991, p. 752.

⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. **Interesse Público**, nº 6, 2000, p. 64.

Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridade do Estado.⁸⁶

Eventuais abusos ou ilegalidades praticadas pelas CPI's deverão ser controlados pelo Poder Judiciário, a fim de evitar-se o abuso de poder.⁸⁷

A conduta das CPI's deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança jurídica e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos em busca de resultados satisfatórios garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional.⁸⁸

Impõe-se o reconhecimento de que os poderes das CPI's, por não serem absolutos, sofrem as restrições impostas pela Constituição Federal, sendo limitados pelos direitos fundamentais do cidadão, que somente poderão ser afetados nas hipóteses e forma que a Constituição estabelecer.

Aliás, o controle jurisdicional dos atos do demais poderes é traço característico do Estado de Direito, tendo em vista imperar o regime da legalidade.

Em cumprimento de sua indelegável função, o Poder Judiciário fica autorizado a aferir e penetrar na essência da construção do ato emanado pelos demais Poderes, para verificar se é o mesmo moral, legal, impessoal, eficiente, e se cumpre o requisito da publicidade.⁸⁹

⁸⁶ STF – MS 23.452-1/RJ

⁸⁷ CAMPOS, Francisco, *op. cit.*, p. 82: “instituíram (os homens) no Poder Judiciário uma instância em cuja extensão jurisdicional incidiriam os atos de govêrno, ainda os de caráter formalmente legislativo e se dotavam aquelas liberdades de medidas eficazes contra o abuso dos dois Podêres, de cuja amplitude de atribuições e métodos e processos de ação, insuscetíveis de serem rigorosamente precisados, era de esperar fôssem mais freqüentes os abusos, desvios ou, ainda que não maliciosos, os equívocos quanto à latitude das suas funções e ao modo constitucionalmente correto de exercê-las”.

⁸⁸ MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais..., *op. cit.*, p. 161.

⁸⁹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O controle dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Supremo Tribunal Federal. **Adv Advocacia Dinâmica: Seleções Jurídicas**, 2003, p 39.

O Supremo Tribunal Federal, autorizado pela Constituição Federal, pode coibir, como vem coibindo, abuso ou excesso de poder por parte dos demais poderes. Esta interferência, legalmente autorizada, não invade a regra da independência dos poderes, em razão de o judiciário ser o responsável pelo acompanhamento da correta execução das normas constitucionais voltadas ao Poder Público.⁹⁰

Não pode o Judiciário deixar de prestar jurisdição para assegurar direitos previstos na Constituição, que sejam violados ou ameaçados de violação por ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder,⁹¹ até mesmo para preservar o princípio constitucional da separação de poderes.⁹²

Sobre o controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário, assevera Derly Barreto e Silva Filho:

Se o princípio democrático é uma pedra angular do regime político brasileiro, o Poder Judiciário, como garante da Constituição e tutor das liberdades públicas, jamais pode esquivar-se da apreciação de lesões e ameaças a direitos perpetradas à sombra de atos parlamentares cognominados *interna corporis*. Se o pudesse, seria como que um fantoche diante da vontade onipotente das maiorias circunstanciais no Parlamento. Mas os juízes não são representantes nem dos partidos políticos, nem do governo. Têm por função assegurar o primado da lei constitucional – e esta diz que a Democracia é um postulado inderrogável. Conseqüentemente, qualquer parlamentar ou agremiação minoritária tem acesso à jurisdição visando a salvaguardar sua esfera jurídica, protegida tanto pela Constituição quanto pelos regimentos legislativos.⁹³

⁹⁰ Idem, p. 40.

⁹¹ REALE, Miguel. A CPI e o Poder Judiciário. **Consulex: Revista Jurídica**, nº 11, 1997, p. 25: “o poder atribuído às comissões parlamentares de inquérito é de natureza fundamentalmente jurídico-política, e como tal deve ser apreciada a questão pelo Poder Judiciário, cuja competência (vale a pena assinalar) para impedir qualquer lesão ou ameaça a direito por parte do Executivo ou do Legislativo está for a de dúvida, ante o estatuído no inc. XXXV do art. 5º da Constituição, sem que isso implique qualquer ofensa às respectivas prerrogativas soberanas”.

⁹² DIREITO, Carlos Alberto Menezes, *op. cit.*, p.153-154.

⁹³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 185.

3.7. Limite da jurisdição, separação dos Poderes e CPI

Tendo em vista a competência do Poder Legislativo para a instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito, de imediato percebe-se a possibilidade de violação do princípio da independência dos Poderes, quando do controle de seus atos pelo Poder Judiciário

No entanto, o princípio da inafastabilidade da jurisdição traz o permissivo do controle jurisdicional de atos da CPI que tragam algum vício de legalidade, ou que extrapolem seus limites.

Mas os Tribunais devem ser prudentes na interferência em questões internas de outro Poder, preservando, assim, o princípio constitucional da separação dos poderes, minimizando eventuais tensões entre Poderes, e buscando equilíbrio na definição dos espaços político-institucionais de cada um.

Impõe-se ao Judiciário um limite político, pautado pela prudência, de não se imiscuir em assuntos de competência interna de outro Poder, não adentrando no mérito político da atividade do Poder Legislativo.

A bem da verdade, o noticiário político tem-nos sido pródigo em apresentar casos de ingerência do Poder Judiciário nos atos das CPI's, especialmente para dispensar impetrantes de Mandado de Segurança de prestar depoimento.

Há casos em que, realmente, a convocação é indevida, e busca-se tão-somente a exposição de pessoas sem qualquer envolvimento público à situação vexatória, à devassa de sua intimidade. Entretanto, casos há em que liminares são concedidas a fim de evitar o depoimento de pessoas envolvidas com o Poder Público, e, muitas vezes, suspeitas de prática de atos de

corrupção. Neste último caso, evitar que o envolvido preste depoimento representaria um autêntico cerceamento da atividade fiscalizadora do Poder Legislativo sobre negócios que digam respeito à gestão pública.

Todavia, não pode o Poder Judiciário deixar de prestar a jurisdição para assegurar direitos previstos na CF, que sejam violados ou ameaçados de violação por ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso do poder.

O poder parlamentar não vai ao infinito, não é detentor das rédeas do absoluto, mas se delimita às atividades que lhe são inerentes – legislar e fiscalizar os atos da administração pública, sem, no entanto, romper as balizas impostas pela Constituição. Se o extrapola sua ação se alça juridicamente comprometida e se submete à poda jurisdicional, por provocação de quem se acha legitimado a fazê-lo.⁹⁴

Caso o Legislativo se alce além de sua competência, compete ao Judiciário a prestação jurisdicional, à qual não se pode negar, visando à preservação da legalidade.

Deve-se procurar um equilíbrio entre os Poderes estatais, evitando conflitos e desmandos, capazes de gerar perigosa instabilidade no seio de nossa sociedade.

Conforme aduzem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de *lealdade constitucional*”.⁹⁵

⁹⁴ TJRJ – MS 179/94 – Órgão especial – Rel. Des. Ellis Figueira.

⁹⁵ **Os Poderes do Presidente da República**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 71: “A lealdade constitucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa: a primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objectivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possível. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a práticas de ‘guerrilha institucional’, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação

Assim, percebe-se a necessidade de se conciliar a independência e harmonia dos poderes e a inafastabilidade do Poder Judiciário, de maneira a se respeitar as decisões do Parlamento, mas sem permitir que sejam cometidas ilegalidades.

constitucional será possível, sem uma *deontologia* política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado”.

4. Conclusões

A presente monografia procurou trazer alguns breves apontamentos sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito no direito pátrio, tendo em vista sua função de controle da administração pública.

Muito embora o constante desvirtuamento das CPI's, que reiteradas vezes são instauradas para atingir meros proveitos políticos, para vilipendiar administrações públicas contra as quais os parlamentares fazem oposição, não há como negar sua utilidade no controle da gestão pública, na busca da moralidade administrativa, na publicização de eventuais irregularidades praticadas no trato da coisa pública.

Cada vez mais se evidencia a necessidade de mecanismos capazes de minimizar eventuais ilegalidades praticadas na gestão pública, a fim de evitar que a nobre atividade política transforme-se em palco para a realização de práticas espúrias e negócios obscuros.

Nesse contexto, resta claro que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem sua razão de ser, podendo trazer resultados positivos para a administração pública, evitando desperdícios, controlando abusos, procurando possibilitar uma maior economia do dinheiro público e uma maior eficiência dos serviços públicos prestados.

Como se não bastasse, as Comissões Parlamentares de Inquérito atraem a atenção da sociedade, que por meio destas investigações fica mais conscientizada e mais informada sobre a ocorrência de eventuais desmandos, desperdícios, ilegalidades.

De qualquer sorte, mesmo que se tenha que analisar os resultados das comissões parlamentares com alguma reserva, especialmente em razão dos interesses políticos, das paixões partidárias e ideológicas, não

se pode deixar de reconhecer seus méritos no controle da administração pública, coibindo as práticas irregulares, servindo como uma forma de incentivar a boa gestão pública, visto que a publicidade dada pode inviabilizar a continuidade política de pessoas investigadas, pode trazer graves prejuízos à imagem dos envolvidos, possuindo, pois, um inegável efeito pedagógico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Jessé Cláudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001

BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. **Interesse Público**, nº 6, 2000.

____. **Temas de Direito Constitucional**. RJ/SP: Renovar, 2001.

____. Comissões Parlamentares de Inquérito – limite de sua competência – sentido da expressão constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” – inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. **Revista Forense**, nº 335.

BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, nº 69, 1981, p. 15-48.

BRUNO, Reinaldo Moreira. A lei de responsabilidade fiscal como elemento limitador da discricionariedade na execução orçamentária. **Revista Interesse Público**, nº 22, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMPOS, Francisco. Comissão parlamentar de Inquérito – poderes do Congresso – direitos e garantias individuais – exibição de papéis privados. **Revista Forense**, nº 195, 1961.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 5ª ed., totalmente refundida e aumentada. Coimbra: Almedina, 1991.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 3ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os Poderes do Presidente da República**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CASTRO, José Nilo de. **A CPI Municipal**, 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Genesis: Revista de Direito Administrativo Aplicado**, nº 4, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito – limites. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 5, 1994.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Comissão parlamentar de Inquérito: limites. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, nº 2, 1994.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Público**, nº 09, 1999.

FRANÇA, Pedro Arruda. **Manual das CPI's**: legislação, doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**, 3ª ed., rev e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURLANI, Silvio. **Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta**. Milano: Giuffrè, 1954.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O controle dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Supremo Tribunal Federal. **Adv Advocacia Dinâmica: Seleções Jurídicas**, 2003.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira**, vol. II, 1948.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, v. 11.

MILESKI, Hélio. O controle das licitações e o papel dos Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. **Revista de Interesse Público**, nº 27, 2004.

____. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista de Direito Público**, nº 36, 2006.

MIRANDA, Jorge. Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 33, 2000.

MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 44, 2003.

____. **Direito Constitucional**, 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REALE, Miguel. A CPI e o Poder Judiciário. **Consulex: Revista Jurídica**, nº 11, 1997.

ROSAS, Roberto. Limitações às comissões de inquérito do legislativo. **Revista de Direito Público**, v. 12, 1970.

SANTAOLLA, Fernando. **El Parlamento y sus Instrumentos de Información**. Madri: Edersa, 1982.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 24^a ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

TRIBE, Laurence H., *op. cit.*, **American Constitutional Law**, second edition. New York: The Foundation Press, 1988.