



AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO:

uma abordagem de seus poderes inerentes e limites.

Cláudia Pereira Vaz de Magalhães¹

RESUMO

O presente estudo dedica-se a análise do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito. Seu enfoque é nos poderes que lhe são inerentes, previstos na Constituição Federal e na legislação. Com isso, se obtém os poderes próprios aos parlamentares e as limitações a tais poderes. Portanto, traz uma visão especializada do instituto em análise.

PALAVRAS-CHAVE: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PODERES. LIMITES.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca delinear os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's), tema de grande importância no universo jurídico.

¹ Pós-graduanda em Direito Civil, Negocial e Imobiliário e Direito e Processo do Trabalho, ambas pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Pós-graduanda em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes - UCAM. Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior. Advogada.



A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um dos instrumentos em que o Legislativo exerce sua função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 49, X, da CF.

A Constituição de 1988 prevê em seu art. 58 a existência das comissões temporárias e permanentes. As CPI's encontram-se localizadas como comissões temporárias. Tem previsão constitucional disciplinada no §3º, do art. 58.

Destaca-se nesta análise em tela, primeiramente, a inserção das CPI's no direito brasileiro. Posteriormente, serão objeto de estudo seus poderes e suas limitações.

É mister salientar que o tema é demasiadamente recorrente, uma vez que é veiculado na mídia diariamente novos casos de CPI. Dessa forma, o interesse não se restringe aos profissionais da área de Direito, mas a população brasileira em geral.

O estudo do Poder Legislativo, mais precisamente das Comissões Parlamentares de Inquérito, se mostra essencial tendo em vista que também são envolvidas outras questões, como a impossibilidade da decretação de prisão e de indisponibilidade de bens sem ordem judicial, o direito ao silêncio do investigado em face do poder fiscalizador das CPI's, o direito ao sigilo, a cláusula constitucional de reserva de jurisdição, a separação dos poderes, o poder geral de cautela, dentre outros.

Portanto, o procedimento das CPI's deve equilibrar os interesses atuantes, conciliando o dever de investigação com as garantias constitucionais, buscando uma justiça efetiva, mas sem incorrer em abuso de direito.

1 INSERÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO DIREITO BRASILEIRO.

A expressão “Comissão Parlamentar de Inquérito” possui três palavras para sua composição. A palavra “comissão”, do latim *commissione*, designa um grupo de



peessoas unidas com determinado encargo. Já o termo “parlamentar”, reflete algo relativo ao Parlamento, termo este que advém do francês *parlament*, algo como “a assembléia que fala”. No inglês *parliament* designa a Câmara com função legislativa. E o termo inquirito, do latim *inquaeritare* tem o sentido de inquirir. Desse modo, seria Comissão Parlamentar de Inquirito, em sua acepção, um grupo de pessoas no âmbito do parlamento para inquirir, isto é, realizar diligências para apurar determinado fato. (SIQUEIRA JÚNIOR, 2007).

Para Uadi Lammêgo Bulos(2001, p. 01) o conceito da Comissão Parlamentar de Inquirito é o “órgão colegiado, que constitui uma projeção orgânica do Poder Legislativo, destinado, nos parâmetros da constituição e das leis, a investigar fatos determinados que impliquem em atos de improbidade.” Cabe destacar que a terminologia “Comissão Parlamentar de Inquirito”, a princípio, pode aparentar ser um nome indevido, pois o Brasil não possui Parlamento, e sim Congresso Nacional. No entanto, Comissão designa um grupo de pessoas com funções especiais. No que tange ao Parlamento, destaca-se que Norberto Bobbio (apud BULOS, 2001) detectou que diversos países europeus possuíam instituições genericamente rotuladas de Parlamentos, mesmo que fossem conhecidas como Estados Gerais, Cortes, etc. Assim, temos um “Parlamento”, vez que o Congresso Nacional consoante o entendimento de uma assembléia baseada num princípio representativo, o qual tem o escopo de realizar um conjunto de opções políticas, que representam a vontade do povo. Desse modo, não é uma expressão errônea.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (apud BULOS, 2001), outras nomenclaturas também serviriam para denominar o instituto, tal como “comissão legislativa de inquirito”, “comissão congressional de inquirito”, “comissão legislativa de investigação”, “investigação parlamentar” e “inquirito parlamentar”. No entanto, tais designações não trazem a real perspectiva do instituto das comissões parlamentares de inquirito, pois ora versam aquém ora além do âmbito de aplicação que pretendem se referir.



Já a nomenclatura “Comissão Especial de Inquérito” é o termo utilizado quando a Comissão Parlamentar de Inquérito é utilizada no âmbito estadual e municipal.

Finalmente, o termo “Comissão Parlamentar Mista de Inquérito” refere-se à comissão realizada conjuntamente pelo Senado e pela Câmara.

Cumprido destacar que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) possuem origem na Inglaterra, e foram inseridas em algumas constituições brasileiras, tendo sua primeira previsão na Constituição Brasileira de 1934. Destaca-se que possui previsão atualmente no art. 58, §3º da Constituição de 1988, como se observa, *ipsis literis*:

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.

Cabe ainda destacar aqui que a Lei 1.579/52 foi recepcionada, em linhas gerais, pela Constituição de 1988, com exceção de certos dispositivos, como o art. 5º, §2º, que diz respeito ao prazo certo. Além disso, ressalta-se que a Lei 1.579/52 é nacional e, portanto, não diz respeito apenas a interesses federais, mas também estaduais e municipais, aplicando-se, pois, inclusive nestas CPIs.

Outra legislação que também diz respeito às Comissões Parlamentares de Inquérito e que também está em vigor é a Lei nº. 10.001/00, que priorizou os procedimentos a serem adotados pelo *Parquet*, assim como para outros órgãos do Estado, para que tenham, de fato, celeridade na punição através das conclusões emitidas pelo relatório.

2 OS PODERES E LIMITES PREVISTOS PARA AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Da leitura do texto constitucional se extrai a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Primeiro, se esclarece que autoridade judicial diz respeito aos órgãos do Poder Judiciário, descritos no art. 92 da CF.

Além disso, tal terminologia pode gerar dúvidas, uma vez que o judiciário e as CPIs exercem funções diferentes, quais sejam, de julgamento e meramente investigatória, respectivamente. As CPIs não julgam sobre o caso concreto, apenas fiscalizam os atos considerados ilegais ou ilícitos.

Por outro lado, ressalta Alexandre de Moraes (2007) que não há no ordenamento jurídico brasileiro o juiz-investigador, em regra. Essa atividade é característica das Polícias Civil e Federal e do Ministério Público. Assim, deve-se remeter a idéia dos poderes que os magistrados têm durante a instrução processual penal, no que dizem respeito à dilação probatória.

A Constituição, de fato, não menciona o poder de investigação dos juízes e tribunais. Essa função de investigação é da essência das polícias ao apurar infrações penais. No entanto, este poder de investigação da magistratura é implícito pois, para a busca da verdade real, deve o juiz se revestir de certos poderes para determinar a realização de diligências, inspeções judiciais, etc. Logo, tais poderes que lhe são imanes são denominados poderes instrutórios pois são durante a instrução processual.

Tais poderes dos magistrados ainda são confirmados pela previsão de o juiz poder determinar diligências para esclarecimento dos fatos, conforme preceituam os art. 130 do CPC, o art. 765 da CLT, e o art. 156 do CPP.

Desse modo, o juiz possui poderes de investigação, podendo ouvir testemunhas, interrogar acusados, realizar inspeções, requisitar provas e realização de perícias, determinar busca e apreensão pessoal e domiciliar, determinar a interceptação telefônica e o que for necessário para apuração da verdade.



Assim, a Constituição ao prever os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” busca dar mais efetividade às CPIs, de modo que lhes garanta a imperatividade de seus atos.

Desse mesmo modo, Luís Roberto Barroso (2008, p. 12) explicita que

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 pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, porém, não são auto-executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedida de determinação judicial.

Além dessa previsão de maneira ampla na Constituição, tem-se sua previsão mais restrita no art. 2º da Lei 1.579/52, reforçando seus poderes, dispostos da seguinte maneira:

No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se dizer mister a sua presença.

Destarte, por ser uma expressão muito ampla e sem uma previsão que enuncie todos os poderes decorrentes dos “poderes de investigação das autoridades judiciais”, serão os mesmos destacados neste estudo através de uma análise dos poderes delineados na Lei 1.579/52, e, após, serão “filtrados” os demais poderes através dos seus limites previstos constitucionalmente, que são os direitos e garantias fundamentais, a separação dos poderes, a reserva constitucional de jurisdição e o poder geral de cautela.

Os poderes previstos na Constituição Federal, em seu art. 58, §3º são abstratos, não tendo sido feita uma enumeração de quais são efetivamente. Como



visto, os próprios poderes dos magistrados também são implícitos na Constituição, não sendo estabelecido apenas em um determinado artigo quais são eles.

Dessa forma, busca-se, inicialmente, restringir a amplitude desses poderes, através da análise do art. 2º da Lei 1579/52, que já enumera alguns dos poderes previstos, apesar de também deixar em aberto, ao completar que podem “determinar diligências que reputarem necessárias”.

No que concerne à convocação de ministros de Estado, além dessa previsão no art. 2º da Lei 1.579/52, também está previsto no art. 50, caput da CF essa possibilidade de convocação do Ministro de Estado por parte da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a fim de prestar esclarecimento. Assim, é evidente que estão obrigados a comparecer, no entanto, não poderá ser determinada sua condução coercitiva. Mas, caso não apareçam, poderão responder por crime de responsabilidade, de acordo com o art. 13, itens 3 e 4 da Lei 1.079/50.

Já ao comparecimento de autoridades federais, estaduais e municipais, também poderão ser convidadas a comparecer perante as CPIs. Caso se recusem, poderão ser intimadas na qualidade de testemunha, as quais podem ser obrigadas a comparecer conforme o CPP. É evidente que altas autoridades civis e militares, como o Presidente da República, o Vice-presidente, não estão sujeitas a essa condução coercitiva, apesar de ainda terem o dever de colaborar com a Justiça.

O eminente doutrinador Uadi Lammêgo Bulos (2001) afirma que as autoridades não possuem o dever de comparecimento tendo em vista a separação dos poderes e também ser uma afronta ao vetor federativo. Completa ainda alegando:

No Brasil, se um Presidente da República fosse convocado por uma comissão parlamentar de inquérito o pórtico do art. 2º da Constituição de 1988 seria violado, porque o Executivo passaria a ser um poder subordinado ao Legislativo (BULOS, 2001, p. 105)



Ainda afirma que isso é devido uma vez que o próprio juiz de primeiro grau de jurisdição não é competente para intimar o Presidente da República, pois ele possui foro privilegiado para ser julgado.

Por outro lado, há posição que se coaduna com a de Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2007), no sentido de que tanto o Presidente da República quanto qualquer autoridade tem o dever ético de colaborar com os demais Poderes da República, consagrando assim, não só a independência como a harmonia entre os Poderes. Destaca ainda um caso peculiar que serve para demonstrar essa necessária harmonização, a seguir:

[...] Nos Estados Unidos, país tipicamente republicano e presidencialista, em que o princípio da separação dos Poderes encontra-se arraigado, a Suprema Corte, no caso Watergate (United States x Nixon), decidiu que os Presidentes têm o dever de apresentar às Comissões do Congresso os papéis de documentos que lhes forem requisitados, exceto se eles se referirem ao segredo de matérias vinculadas à segurança e à defesa, quando invocados os interesses do Estado (SIQUEIRA JÚNIOR, 2007, p. 107).

Cumpra apenas ressaltar que o Presidente da República não poderá ser ouvido como indiciado, uma vez que seus atos são investigados exclusivamente pelo Senado, nos crimes de responsabilidade, ou pelo STF, nas infrações penais comuns, conforme art. 86 da CF.

Destaca-se, outrossim, o *impeachment*, que constitui sanção essencialmente política, para destituir o presidente da República e inabilitá-lo temporariamente para o exercício de função pública eletiva ou de nomeação. É uma prerrogativa do Poder Legislativo, porém, não visa punir nem a pessoa nem seus bens, apenas lhe é retirada sua capacidade política, sendo, pois, sanção administrativa de direito constitucional (BULOS, 2001).

O outro poder de ouvir indiciados pode se dar tanto no local onde o indiciado resida, como pode convidá-lo a comparecer à CPI, arcando esta com suas despesas. Não há que se falar aqui em oitiva mediante carta precatória. Caso o indiciado não compareça, não poderá o mesmo ser conduzido coercitivamente,

ademais também não está obrigado a responder perguntas que o auto-incriminem, e seu silêncio não pode ser considerado como confissão.

Há que se ressaltar a limitação a esse poder, qual seja, o direito do indiciado ao silêncio (*nemo tenetur se detegere*). Esse direito é uma garantia individual do indiciado com base na ampla defesa, previsto no art. 5º, inc. LXIII da CF, além de previsto em diversas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como o Pacto de San José da Costa Rica.

Também a essa respeito, deve o indiciado ter o direito do advogado acompanhá-lo no interrogatório perante as CPIs. Caso lhe seja negado tal direito, estará infringindo o direito a defesa técnica, com base no art. 133 da CF e no art. 2º caput e §1º, da Lei 8.904/1994. Ressalte-se que a Lei nº. 10.679/2003 acrescentou ao art. 3º da Lei 10.679/52 o §2º, dispondo que o depoente (indiciado ou testemunha) poderá fazer-se acompanhar por advogado, mesmo que em reunião secreta. (CARVALHO, 1999).

Já ao poder de inquirir testemunhas sob compromisso, de fato, elas possuem a tríplice obrigação de comparecer, depor e dizer a verdade. Caso não compareça, pode ser determinada sua condução coercitiva, mediante atuação do juiz criminal, nos termos do art. 3º, da Lei 1579/52. Assim, as CPIs não possuem competência para determinar, por autoridade própria, a condução coercitiva das testemunhas resistentes, mas podem se valer do juiz criminal.

As testemunhas, por sua vez, têm direito a presença de seu advogado, nos mesmos moldes para o indiciado, pois lhe é inerente a ampla defesa, incluindo a defesa técnica.

Outro ponto relevante é a obrigação da testemunha em depor. Certa é sua obrigação, conforme art. 206 do CPP. Porém, assim como o indiciado, a testemunha não é obrigada a se autocondenar, e, portanto, caso lhe prejudique poderá permanecer silente. Neste caso, não há penalidade para a testemunha, apesar da previsão do art. 4º, II da Lei 1579/52 prever como crime a testemunha negar ou calar a verdade, uma vez que este artigo foi derogado pelo art. 5º, LXIII da CF, só permanecendo se assim fizer afirmação falsa. Realmente, no caso de a testemunha



fazer afirmação falsa estará incorrendo no delito previsto no art. 342 do CP, de falso testemunho.

No que se refere à requisição de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, é bem claro o texto ao estabelecer tal cooperação dos órgãos públicos. Observa-se, no entanto, que os gastos devem ficar por conta do Parlamento. Destaca-se que não está previsto o dever das pessoas jurídicas de direito privado em fornecerem tais informações, pautando-se no direito de livre iniciativa e na não interferência estatal nos negócios privados, além do direito ao sigilo comercial.

Nessa esteira, Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 128) descreve que:

Seria inadmissível colocar as pessoas jurídicas de direito privado sujeitas à fiscalização das CPIs num contexto em que até a intervenção do Estado na economia deve atentar para a dignidade da pessoa humana, fundamento não só da ordem econômica, mas da República Federativa do Brasil como um todo.

Ainda em relação ao poderes conferidos a CPI, a possibilidade de transportar-se aos lugares aonde se fizer necessário, é devidamente permitida irrestritamente, podendo se transportar para qualquer local no território nacional ou no estrangeiro para realizar suas investigações. Tal faculdade também é reconhecida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados; já o Regimento Interno do Senado Federal não estabelece expressamente essa possibilidade, mas resguarda seu direito ao prever as diligências que se julgarem necessárias.

Finalmente, em relação às diligências que reputarem necessárias, abre-se, novamente, o leque de possibilidades das CPIs para atuarem com seus poderes de investigação.

Noutro giro, insta ressaltar que tais poderes previstos no art. 58, § 3º da CF possuem restrições previstas na própria Constituição.

Dessa forma, encontram limitações nos Direitos e Garantias Fundamentais como: a Proteção a imagem e à vida privada, o Devido Processo Legal, o Direito ao Sigilo, o Direito ao Silêncio, dentre outros.

Em relação aos Direitos e Garantias Fundamentais, de fato, não são limites absolutos às CPIs, uma vez que não podem tais garantias servir para salvaguardar práticas ilícitas. Contudo, eles restringem o âmbito dos poderes das CPIs, como se observa nos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da intimidade, do devido processo legal, da inafastabilidade do controle jurisdicional, da ampla defesa, da publicidade dos atos processuais, da motivação das decisões, etc.

Inicialmente, em alusão a Proteção a imagem e à vida privada, esses direitos são garantidos ao investigado e à testemunha, segundo o art. 5º, X, da CF, em que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, sendo assegurado o direito a indenização material e moral em caso de violação. Assim, deve-se resguardar a imagem e a intimidade da pessoa, inclusive na CPI, agindo-se de forma cautelosa e restrita a apuração do fato relacionado.

Especificamente, no que concerne ao, Direito ao Silêncio já abordado acima, garante à testemunha e ao indiciado o direito a não auto-incriminação, pois não se pode compelir ninguém a produzir prova contra si mesmo. Este direito advém da ampla defesa (art. 5º, LV, CF), do direito de permanecer calado (art. 5º, LXIII, CF) e da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF).

Nesse sentido, destaca-se, o posicionamento do STF exposto em sua publicação temática, de que tais poderes instrutórios das autoridades judiciais que são concedidos às Comissões Parlamentares de Inquérito também estão sujeitos aos limites formais e substanciais que são opostos aos juízes, como a garantia a não auto-incriminação, *in verbis*:

O entendimento pacificado nesta Corte está alinhado no sentido de que 'as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm poder instrutório das autoridades judiciais – e não mais que o destas. Logo, às Comissões Parlamentares de Inquérito poder-se-ão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, entre os quais os derivados da garantia constitucional da não-auto-incriminação, que tem sua manifestação eloqüente no direito ao silêncio dos acusados'. O privilégio constitucional da não auto-incriminação alcança tanto o investigado quanto a testemunha (HC 79.812, Celso de Melo). A pretensão do impetrante/paciente, de não comparecer à CPI para prestar informações, não pode vingar. Isso

porque a circunstância de tratar-se de ocupante de cargo da ABIN não o exime de ser investigado e, portanto, de comparecer a órgão ou autoridade incumbida da investigação. Não visualizo situação que justifique exceção à regra da publicidade. Assiste-lhe razão, no entanto, quanto ao privilégio da não auto-incriminação, aí incluída a conveniência, ou não, de revelar fatos relacionados ao exercício do cargo. (HC 96.981-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática proferida pelo Min. Eros Grau, julgamento em 26-11-08, *DJE* de 1º-12-08). No mesmo sentido: HC 98.756-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgamento em 20-4-09, *DJE* de 27-4-09. (2006, p. 18).

Ao comentar o Direito ao Devido Processo Legal, previsto no art. 5º, inc. LIV da CF, se refere ao justo processo. Este princípio é muito amplo, abarcando, sobretudo, diversos outros princípios como a isonomia, a ampla defesa, a inafastabilidade do controle jurisdicional ou do direito de ação, etc. Tais princípios refletem de forma a assegurar o direito de defesa, a presunção de inocência, etc.

Nesse ponto cabe destacar que, apesar das CPIs estarem investigando, caso haja abuso, não há exclusão do direito de ação, podendo a pessoa lesada ou ameaça impetrar Mandado de Segurança ou *Habeas Corpus* a fim de que o Judiciário possa controlar o fiel cumprimento da Constituição. Assim, prevalece a inafastabilidade do controle jurisdicional ou direito de ação, prevista no art. 5º inc. XXXV da CF.

Ainda como consequência do Devido processo legal, há de se observar o princípio da motivação das decisões inclusive nas CPIs, estendendo-se o preceito do art. 93, IX da CF. E, nesse aspecto, não cabe a motivação implícita, pois se deve ter um raciocínio lógico trazendo todos os fundamentos que motivaram tal conclusão.

A motivação das decisões, que é a exposição de motivos, como explica Rodrigo Luís Kanayama (2007), é uma exigência do princípio da legalidade, além da obediência ao devido processo legal, sendo comum a invalidação de atos do Poder Judiciário pela ausência ou deficiência de fundamentação. A motivação tem por objetivo o controle judicial, eliminando a subjetividade, dando lisura ao procedimento, além de dar conhecimento a todos.



Por fim, a Ampla Defesa que decorre também do Devido Processo Legal deve estar presente, mesmo se tratando de uma investigação unilateral, como é o procedimento da CPI. A Ampla Defesa se difere do contraditório, de modo que este constitui uma informação necessária e a possibilidade de reação; já a ampla defesa é um mecanismo de proteção aos abusos, não deixando à mercê os direitos das testemunhas e indiciados face a investigação parlamentar, como o direito ao silêncio.

Em alusão ao Direito ao Sigilo na investigação parlamentar, ressaltam-se os incisos XII e XIV do art. 5º da CF.

O primeiro inciso, XII do art. 5º, disciplina que

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

Nesse mérito, apesar da redação confusa, aparentando que somente no último caso, qual seja, das comunicações telefônicas que caberia uma quebra por ordem judicial, na verdade todos são passíveis de ser decretada sua quebra através de ordem judicial. O que se ressalva no preceito constitucional é o caso das comunicações telefônicas no sentido de transmissão, emissão, recepção e decodificação, como por exemplo, uma interceptação telefônica de uma conversa atual. As comunicações telefônicas não se confundem com os registros telefônicos. Estes se referem a certos dados de ligações passadas e podem ser rompidos pelas CPIs. Já as Comunicações telefônicas, constituem cláusula de reserva constitucional de jurisdição, e, portanto, constitui prerrogativa apenas do juiz determiná-la.

Em relação ao sigilo de correspondência, embora não possa determinar por autoridade própria a sua quebra, as CPIs podem fazê-la por intermédio de mandado judicial, pois seu sigilo envolve os direitos de expressão e de comunicação.

Ao que cabe pontuar em relação às comunicações telegráficas, estas também só podem sofrer quebra mediante autorização judicial.

Para o sigilo das comunicações de dados tem-se posicionamento mais maleável. O sigilo de dados envolve o segredo bancário, fiscal, telefônico, e das comunicações telemáticas.

O sigilo bancário ou sigilo das operações financeiras também é entendido como possível de ser realizado pelas CPIs, desde que siga determinados procedimentos previstos no art. 58, §3º, c/c art. 4º, §§1º e 2º da Lei Complementar n. 105/2001, como o uso daqueles dados somente para aquela investigação, a manutenção de sigilo em relação a terceiros estranhos ao que se está investigando, seja medida excepcional para demonstrar indícios das práticas ilícitas e que se enquadre ao fato a ser esclarecido. Além disso, a previsão da possibilidade das CPIs obterem tais informações e documentos estão previstos no art. 38, §3º, da Lei 4595/64.

Nesse sentido, Kildare Carvalho (2008, p. 982) explicita essa prerrogativa da CPI de acesso a dados bancários:

A prerrogativa conferida às Comissões Parlamentares de Inquérito para a obtenção, junto às instituições financeiras, de informações, envolve o denominado sigilo bancário. Dispõem os §§1º e 2º do artigo 4º da Lei Complementar n. 105/2001, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras ou por intermédio do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. As solicitações deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Comissão Parlamentar de Inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, a obtenção das informações que necessitarem, cujos pedidos deverão ser aprovados pela maioria absoluta dos membros das Comissões.

O sigilo fiscal, por sua vez, concerne nas declarações para fins de imposto de renda. Aqui também se entende ser possível a determinação de quebra através das próprias CPIs.

Em relação ao sigilo telefônico, já esclarecido ao examinar as Comunicações Telefônicas, constituem dados como data, horário, número discado, etc., e podem sofrer quebra pelas CPIs por serem apenas registros telefônicos pretéritos.

Outro tipo de comunicação que atualmente está em voga são as comunicações telemáticas (associada à informática). Elas se podem realizar por computadores, rádios, etc. São também invioláveis, sendo que sua quebra só é possível por ordem judicial com a finalidade de investigação criminal ou instrução processual penal, sendo também reserva constitucional de jurisdição, segundo a Lei 9.296/96.

Em análise diversa, o sigilo também pode ser entendido pelo preceito constitucional do art. 5º, XIV, da CF, o qual aduz “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício da profissão”.

O sigilo profissional não pode ser rompido nem mesmo por ordem judicial. Sua previsão de inviolabilidade está disposta no art. 5º, XIV, da CF; art. 7º, II, da Lei 8906/94 (Estatuto da Advocacia); art. 144 do CC; art. 347, II, 363, IV, e 406, II do CPC; art. 207 do CPP, etc. Nessa proibição se inclui qualquer meio de atuação profissional, como correspondências, computadores, além dos locais de trabalho.

Só será possível violar este direito se, por exemplo, o advogado agir de maneira ilícita, o que enseja a possibilidade de apuração de atos criminosos.

Outrossim, são limitados os poderes pela previsão constitucional de certos institutos, como a Separação de Poderes, a Reserva Constitucional de Jurisdição e Poder Geral de Cautela dos juízes.

A cláusula de separação de poderes deve ser estudada no campo da Constituição e das leis. É certo que cada Poder possui sua função típica ou preponderante. De outro modo, cada Poder também exerce atribuições atípicas.

Assim, a *Separação dos Poderes* atua como uma forma de controle, a fim de preservá-los para que não haja abuso por parte de nenhum deles. É o sistema de “freios e contrapesos” ou “checks and balances”. É demasiadamente importante, pois garante a harmonia e independência entre os Poderes, sem haver interferência indevida no âmbito de cada qual.

Ilustra-se com a previsão do art. 93, X, da Carta Magna, de solicitar inspeções e auditorias aos Tribunais de Contas. Este dispositivo prevê a faculdade

das CPIs solicitarem, motivadamente, ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias, assim como as comissões estaduais e municipais podem proceder em relação às Cortes de Contas estaduais e municipais. Nesse âmbito, cabe dizer que os Tribunais de Contas são órgãos de auxílio, porém não são subordinados. Assim, os Tribunais de Contas não estão obrigados a oferecer documentos às CPIs antes de emitirem seus pareceres prévios, sob pena de ser violada a competência constitucional disposta no art. 71 da CF.

Em se tratando da Reserva Constitucional de Jurisdição, esta implica em somente os magistrados poderem praticar certos atos inerentes à função jurisdicional do Estado. Assim, até mesmo quem possua “poderes de investigação próprios das autoridades” ainda assim não detém competência para realizar atos “propriamente judiciais”.

Nesse ponto, Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2007, p. 81) traduz o conceito de reserva de jurisdição afirmando que

[...] significa que determinadas matérias, como a decretação de prisão e medidas cautelares, são de exclusiva competência do Poder Judiciário, excluindo-se a possibilidade dessa atribuição a qualquer outro Poder. Dessa feita, em determinadas matérias não basta a apreciação posterior do Poder Judiciário, mas exige-se uma apreciação *a priori*

Ademais, o referido autor destaca a análise de Gomes Canotilho (apud SIQUEIRA JÚNIOR, 2007, p. 81) ao tratar do princípio da exclusividade da função de julgar, afirmando que

[...] A idéia de *reserva de jurisdição* implica a reserva de juiz (Richtervorbehalt) relativamente a determinados assuntos. Em sentido rigoroso, *reserva de juiz* significa que em determinadas matérias cabe ao juiz não apenas a última mas também a primeira palavra. É o que se passa, desde logo, no domínio tradicional das penas restritivas da liberdade e das penas de natureza criminal na sua globalidade. Os tribunais são “guardiões da liberdade”, e daí a consagração do princípio de *nulla poena sine judicio* (CRP, art. 32/2). Da reserva de juiz em sentido restrito, deve distinguir-se a reserva de tribunal ou reserva da via judiciária (Gerichtvorbehalt). Pretende-se

aqui exprimir a idéia de que relativamente a algumas situações é legítima a intervenção de outros poderes (designadamente administrativos) desde que seja assegurado depois o direito de acesso aos tribunais [...]

No que se refere aos limites que a reserva de jurisdição pode estabelecer, Cássio Juvenal de Faria e Luiz Flávio Gomes, na obra de Paulo Hamilton Siqueira Jr., afirmam *ipsis literis*:

[...] (a) jamais ultrapassar o intransponível limite da “reserva jurisdicional constitucional”, isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. XI) e a interceptação ou escuta telefônica (art.5º, inc. XII). (2007, p. 83).

Além da restrição à decretação da prisão (exceto em flagrante delito), a busca domiciliar e a interceptação telefônica, ainda se prevê a impossibilidade de realizar buscas e apreensões pessoais.

De acordo com posicionamento do Supremo Tribunal Federal, a cláusula constitucional de reserva de jurisdição traduz a idéia de o Judiciário não apenas proferir a última palavra, mas também a primeira, excluindo a possibilidade nesses casos de exercícios de tais atribuições por outros órgãos ou autoridades do Estado.

Finalmente, mencionando-se o Poder Geral de Cautela Judicial, este corresponde às medidas assecuratórias a fim de se garantir a eficácia da sentença, como o seqüestro de bens, arresto, indisponibilidade de bens, etc. Também não são inerentes às CPIs.

Nesse entendimento, Luiz Flávio Gomes e Cássio Juvenal de Faria, em destaque na obra de Paulo Hamilton Siqueira Jr., aduziram que

[...] (c) não confundir “poderes de investigação do juiz” (CF, art. 58, §3º) com poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do *ius libertatis*, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do País. (2007, p. 83).

Nesse sentido, Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 203) completa a explicação, dizendo que:

No que tange às medidas assecuratórias da eficácia de eventual sentença condenatória, como o seqüestro, o arresto e a hipoteca, disciplinadas no Código de Processo Penal (arts. 125 e s.), assim como a decretação da indisponibilidade de bens de uma pessoa, não se enquadram no campo de incidência do inquérito parlamentar. A cláusula “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” não tem o condão de transformar CPIs em organismos jurisdicionais. Só estes podem determinar medidas assecuratórias, as quais se inserem no poder geral de cautela dos juízes. Seqüestro, arresto, hipoteca, indisponibilidade de bens, consignam atos tipicamente jurisdicionais, sendo ínsitos ao exercício da jurisdição cautelar. Portanto, os poderes instrutórios e investigatórios das comissões parlamentares de inquérito não se destinam a assegurar a eficácia de eventual sentença condenatória, providência conferida somente ao Poder Judiciário. Quanto às medidas de cautela que recaem sobre a prova, resta nos lembrar que as comissões parlamentares de inquérito estão impedidas pela reserva constitucional de jurisdição de expedir, por autoridade própria, ordem de buscas e apreensões domiciliares e pessoais, conforme analisamos supra.

Assim, observa-se que muitos são os poderes concedidos às CPIs, entretanto, deve-se sempre atentar para os limites constitucionais impostos, que restringem seu âmbito de incidência.

Mister destacar que o art. 58, §3º da CF ainda trouxe a expressão “além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”, que diz respeito aos outros poderes a serem previstos pelos regimentos das Casas Legislativas.

Extrai-se desse fragmento que a função dos Regimentos Internos será de complementar o texto Constitucional, suprindo-lhe as lacunas.

Insta ressaltar que a posição hierárquica do regimento interno, apesar de ter-lhe sido conferida tal autonomia, é inferior em relação às leis, às emendas à Constituição, além da própria Constituição.

Nos termos de Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 209), isso significa que

[...] preceptivos regimentais não podem insurgir-se, expressa ou implicitamente, contra normas de escalão superior, isto é, as

constitucionais e as legais, sob pena de se violar a supremacia da Carta Política e o princípio da legalidade (art. 5º, II). De fato, os regimentos internos das Casas Legislativas submetem-se ao ditame da legalidade. Conseqüência disso: dispositivos regimentais só podem dispor sobre matérias que se mostrem compatíveis com as normas da Constituição de 1988 e com os preceitos insculpidos no Código de Processo Penal, no Código Penal, na Lei n. 1.579/52, só para citar esses diplomas legais adstritos de modo específico às comissões parlamentares de inquérito.

Dessa forma, não pode o regimento interno criar outros poderes infringindo normas legais já existentes. Além disso, mesmo os preceitos de regimento interno que não foram recepcionados pelas normas constitucionais e legais não poderão servir de fonte para vácuos normativos. Isso, de fato, abriria a possibilidade do Parlamento controlar qualquer matéria através de disposições regimentais, as quais existem apenas para reger o movimento *interna corporis* do Legislativo.

CONCLUSÃO

O propósito desse estudo foi trazer à tona a análise das Comissões Parlamentares de Inquérito, dando enfoque em seus poderes inerentes e suas limitações.

A priori, foi abordada, no primeiro capítulo, a previsão do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito no atual direito brasileiro.

Já no segundo capítulo, o exame se deu no bojo do art. 58, §3º da Carta Magna de 1988, destacando-se a análise dos poderes que lhe são concedidos e os limites que encontra tanto na Constituição quanto na legislação.

Foi detectado que os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais é termo demasiadamente amplo e inespecífico. Tais poderes garantem certa discricionariedade no desempenho das investigações, como a possibilidade de requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer

autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença. Esses são os poderes delineados pela Lei 1.579/1952.

Além desses, pela análise dos poderes instrutórios dos magistrados, também pode se fazer valer da quebra de dados, a qual envolve o segredo bancário, fiscal, telefônico. Todos esses poderes lhe são assegurados sem necessidade de intervenção judicial.

Outros poderes como condução coercitiva das testemunhas, a quebra do sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas, e da comunicação telemática, além da interceptação telefônica, só poderão ser concedidos mediante ordem judicial.

Na Constituição, observam-se restrições nos direitos e garantias fundamentais, que garantem ao investigado o direito ao silêncio, ao devido processo legal, a ampla defesa, a dignidade da pessoa humana, a inafastabilidade do controle jurisdicional, o sigilo profissional, o direito à presença de advogado, entre outros. De certa forma eles cerceiam essa abundante possibilidade de poderes imanescentes.

Ainda na Constituição, também se verificam outras limitações a esses poderes, baseadas na separação dos poderes, na reserva de jurisdição e no poder geral de cautela. A separação dos poderes, por si só, delimita a competência de cada poder, no caso do Legislativo, e quais assuntos podem ser objeto de investigação. Já a reserva de jurisdição aduz a certos poderes que somente são atributos do magistrado, tendo em vista serem atos propriamente judiciais, como a decretação da prisão (exceto em flagrante delito), a busca domiciliar, busca pessoal e a interceptação telefônica. No que tange ao poder geral de cautela, este implica em uma medida assecuratória de eficácia da sentença, que determina a indisponibilidade de bens, o seqüestro, o arresto, etc.

Assim, demonstrou-se que as CPI's não são um meio de punir civil ou criminalmente os investigados. Apenas serve para apuração de uma determinada



ilegalidade, através de um inquérito parlamentar, com nuances e características de investigação e não de atividade jurisdicional.

**PARLAMENTARY COMMITTEES OF INQUIRY:
an approach of its inherent powers and limits.**

ABSTRACT

This study is devoted to an analysis of the institute of the Parliamentary Committees of Inquiry. The focus is on its inherent powers, provided in the Federal Constitution and in the law. Thereby, it obtain the own powers of the parliamentarians and the limitations on such powers. Therefore, this provides a particular view of this institute in analyses.

KEYWORDS : PARLIAMENTARY COMMITTEES OF INQUIRY. POWERS. LIMITS.

ABREVIATURAS

Art. - artigo

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CP – Código Penal

CPC – Código de Processo Civil



CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito
CPP – Código de Processo Penal.
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União

REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Jus Vigilantibus**. 27/01/2009. Disponível em: < <http://jusvi.com/artigos/38077>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

BARROS, Sérgio Resende de. A CPI como instrumento de apuração da corrupção. Disponível em: < <http://www.raul.pro.br/artigos/cpi.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Nº. 12. Dez/jan/fev/2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-12-DEZEMBRO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 mai. 2013.

BRASIL. Lei 1.579/1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1579.htm>. Acesso em: 19 mai. 2013.

BRASIL. Lei 10.001/2000. **Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10001.htm>. Acesso em: 19 mai. 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Saraiva: 2001.



CARDOSO, Hélio Apoliano. **Das CPI's: breve teoria e jurisprudência**. Campinas: Bookseller, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. **Direito constitucional**. 14 ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FRUET, Gustavo; MACRIS, Vanderlei. Investigações nas CPI's visam mais do que punir. **Revista Consultor Jurídico**. 24/05/09. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mai-24/funcao-comissoes-parlamentares-inquerito-alem-punir>>. Acesso em: 21 mai. 2013.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Limites às Restrições aos Direitos Fundamentais na atividade de investigação do Poder Legislativo. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/12288/1/Limites%20%C3%A0s%20Restri%C3%A7%C3%B5es%20ao%20Direitos%20Fundamentais%20na%20Atividade%20.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

LACERDA, Jarbas Filho de; DIZARÓ, Sirlaine Aparecida Cruz; FARIA, Tatiana Netto Miranda. A eficácia das comissões parlamentares de inquérito no município. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2006. Dissertação (Pós-Graduação Especialização em Poder Legislativo). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/eficacia_cpi_municipal.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2013.

MATTA, Emmanuel. CPI e Opinião Pública. Artigos Jurídicos. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2000/emmanuelmatta/cpiopiniaopublica.htm>

MORAES, Alexandre de. Direito ao silêncio e Comissões Parlamentares de Inquérito. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Disponível em: <<http://www.tj.ro.gov.br/emeron/sapem/2002/junho/2806/ARTIGOS/A08.htm>>

_____. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Universidade Federal de Santa Catarina. Jun/2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15493-15494-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília: **Supremo Tribunal Federal**, 2006. Disponível em:



<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CPI.pdf>>.
Acesso em: 25 mai. 2013.

OLIVEIRA, Leonardo Cristian de. O Poder Legislativo e a Comissão Parlamentar de Inquérito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/206>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. Limites dos Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Disponível em: <http://www.ariqueiroz.com.br/pdf/artigos/jornalisticos/29_limites_dos_poderes_das_comissoes_parlamentares_de_inquerito_CPis.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2005.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.