

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE MARABÁ
INSTITUTO DE ESTUDO EM DIREITO E SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO

GEZIEL DE LIMA VIANA

**PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITOS (CPIS)
E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO**

**MARABÁ
2017**

GEZIEL DE LIMA VIANA

**PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITOS (CPIS)
E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá.

Orientador: Prof.º Msc. Júlio Cesar Sousa Costa

MARABÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Josineide da Silva Tavares da UNIFESSPA. Marabá, PA

Viana, Geziel de Lima

Poderes das CPIS e os limites de sua atuação / Geziel de Lima Viana ; orientador, Júlio Cesar Sousa Costa. — 2017.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2017.

1. Comissões parlamentares de inquérito. 2. Poder legislativo.
3. Brasil. Supremo Tribunal Federal - Jurisprudência. I. Costa, Júlio Cesar Sousa, orient. II. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. III. Título.

CDDir: 4. ed.: 341.25377

Elaboração: Alessandra Helena da Mata Nunes

Bibliotecária-Documentalista CRB2/586

GEZIEL DE LIMA VIANA

**PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (CPIS)
E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO**

Banca Examinadora:

Prof.º Msc. Júlio Cesar Sousa Costa

(Orientador)

Prof.ª Msc. Edierter Luiz Cecconello

Aprovado em: ___/___/___.

Conceito: _____.

RESUMO

As Comissões Parlamentares de Inquérito exteriorizam uma função típica do poder legislativo, a fiscalizatória. Para tanto a Constituição da República Federativa do Brasil deferiu a elas poderes próprios de investigação das autoridades judiciais, no entanto, devido à imprecisão dessa expressão surgiram diversas dúvidas sobre o que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem ou não podem realizar no exercício de sua função fiscalizatória deferida pela Constituição Federal. Surgem então diversos balizadores para atuação destas respectivas Comissões Parlamentares de Inquérito, tais como o princípio da separação de poderes, instituto da reserva de jurisdição, respeito aos direitos fundamentais, entre outros. Assim, é necessário perquirir a extensão dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito e suas respectivas limitações jurídicas, à Luz principalmente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Palavras – Chave: Comissões Parlamentares de Inquérito. Poderes. Limites.

ABSTRACTS

The parliamentary committees of inquiry externalize the typical one of the legislative power, the fiscalizing one. In order to do so, the Constitution granted them the investigative powers of the judicial authorities. However, due to the imprecision of this expression, there were several doubts about what the CPIS may or may not do in the exercise of their oversight function as permitted by the Federal Constitution. A number of cursors emerge for the performance of these respective Parliamentary Inquiry Committees, such as the principle of separation and powers, the institute of reservation of jurisdiction, respect for fundamental rights in others. It is therefore necessary to examine the extension of the powers of the CPIS and their respective legal limitations in light of the STF jurisprudence.

Key words: Parliamentary committees of inquiry. Powers. Limits

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1 ORIGEM DAS CPIS.....	10
1.1 No mundo.....	10
1.2 Evolução histórica das Comissões Parlamentares no Brasil.....	14
2 NATUREZA JURÍDICA.....	17
3 SEPARAÇÃO DE PODERES.....	18
4 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO PODER LEGISLATIVO.....	24
5 RESERVA DE JURISDIÇÃO.....	25
6 DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO LIMITADORES DOS ATOS DAS CPIS.....	30
7 REQUISITOS/PRESSUPOSTOS PARA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS.....	32
CPIS	
7.1 Requerimento qualificado.....	32
7.2 Fato determinado.....	35
7.3 Prazo certo.....	35
8 PODERES E LIMITES DAS CPIS.....	41
8.1 Interceptação telefônica.....	45
8.2 Quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico.....	46
8.3 Prisão.....	49
8.4 Busca e apreensão.....	49
8.5 Direito ao silêncio.....	52
8.6 Poder de cautela/indisponibilidade de bens.....	53
8.7 Condução coercitiva de testemunhas.....	55
9 NOVA LEI DAS CPIS.....	57
10 CONCLUSÃO.....	58
11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN- Ação direta de inconstitucionalidade

CD- Câmara dos Deputados

CF- Constituição Federal

CPI-Comissão Parlamentar de Inquérito

CPIS-Comissões Parlamentares de Inquérito

SF-Senado Federal

STF-Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

O objetivo central desta monografia é perquirir o conteúdo dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIS) e seus respectivos limites jurídicos a luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e da doutrina. Este sempre foi um grande debate na doutrina e também na jurisprudência.

Importante ressaltar que a metodologia utilizada para esta monografia foi essencialmente bibliográfica utilizando o seguinte material: legislação nacional pertinente, estudos jurídicos existentes e jurisprudência relevante. A pesquisa, sempre nos limites dos objetivos propostos se desenvolveu da seguinte forma: levantamento bibliográfico inerente ao tema; estudo crítico do material doutrinário levantado; obtenção e análise da legislação nacional pertinente; seleção e análise de decisões jurisprudenciais do STF e revisão bibliográfica.

Criadas com a finalidade de exercitar a função típica fiscalizatória inerentes ao Poder Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito ganham grande importância dentro do cenário jurídico-político nacional ao investigarem infrações consideráveis na esfera administrativa, geralmente de notável repercussão social, bastando mencionar, a título exemplificativo, a CPI do futebol, CPI da pedofilia etc. Em âmbito local também há casos importantes como a CPIS dos Transportes de Marabá.

Para isso, possuem uma prerrogativa de ordem constitucional que promove eficácia e autonomia em relação ao Poder Judiciário nas investigações parlamentares, qual seja, os poderes de investigação, podendo-se certamente relacionar o relativo sucesso dos inquéritos parlamentares à presença dos poderes de investigação nos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito. No entanto, este exercício não é absoluto, devem respeitar limitações jurídicas a elas impostas.

Nesse sentido diversas discussões surgirem sobre o tema cabendo ao STF decidir a respeito.

Outro ponto relevante a ser discutido é saber que se deve haver uma interpretação mais ampliativa ou restritiva em relação a atuação de uma CPI.

A estruturação da presente monografia se dará da seguinte forma. Inicialmente será feita o estudo da parte histórica das CPIS, para que possamos entender seu contexto de surgimento no mundo e também no direito brasileiro.

Posteriormente serão identificados os principais balizadores que a jurisprudência e a doutrina utilizam para estabelecer os poderes e as limitações impostas sobre as atuações das CPIS. Neste ponto será apresentado o conceito clássico de separação de poderes e seus respectivos desdobramentos, especificamente em relação as competência atribuídas às CPIS. O instituto da reserva de jurisdição também será abordado explicitando suas implicações em relação ao objeto desta monografia. Em seguida uma breve noção sobre o respeito aos direitos fundamentais por parte dessas comissões parlamentares. A concepção da natureza jurídica das CPIS igualmente será discutida, em que pese sua difícil definição.

Após estabelecida premissas básicas será feito um estudo sobre requisitos para instalação e conclusão destas comissões, tais com prazo certo, fato determinado, quórum de instalação e outras especificidades.

Por fim , a análise dos pontos mais relevantes sobre os poderes das CPIS e seus respectivos limites . O que uma CPI pode ou não pode no desempenho de suas atribuições investigatórias. Nesse ponto leva-se em consideração principalmente a jurisprudência do STF que tem decidido muitas controvérsias existentes em relação a este trabalho investigativo. Uma CPI pode determinar uma interceptação telefônica diretamente sem a autorização judicial? Pode determinar busca e apreensão de objetos e documentos? Pode determinar condução coercitiva de testemunha? E a indisponibilidade de bens? Para tanto analisamos diversos acórdãos do STF que trataram sobre estas questões polêmicas.

1 ORIGEM DAS CPIS

1.1 NO MUNDO

O conhecimento da etimologia das palavras é instrumento importante para entendermos a essência de vários institutos jurídicos tendo em conta a revelação histórica desses institutos. Com as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIS) não é diferente. No ensinamento de José Wanderley Bezerra Alves¹:

A palavra comissão vem do latim "commissione", significando a reunião de um grupo de pessoas, com funções especiais, para a discussão de um determinado assunto ou realização de uma tarefa que se reúnem no seio do Parlamento. A expressão parlamentar é derivada da palavra parlamento, que tem a sua origem no inglês "parliament", significando as câmaras ou Assembleias legislativas. A expressão inquérito parlamentar significa toda e qualquer investigação, levada a efeito pela comissão escolhida por uma ou ambas as Casas Legislativas, para a cognição de fatos ou aquisição de dados necessários ao exercício das funções parlamentares. Etimologicamente, o verbo investigar vem do latim "investigare", significando fazer diligências para perquirir acontecimentos ocorridos em certas circunstâncias.

Importante ressaltar que o estudo sobre a origem das CPIS é essencialmente doutrinário sendo necessária a devida fidelidade aos escritos dos estudiosos no tema.

Doutrina² menciona que criação das CPIS está relacionada com a necessidade de fiscalização e controle das atividades do governo e com o objetivo de evitar o abuso do poder se firmando como um instrumento político de que dispunha o Parlamento para controlar e fiscalizar os desvios de finalidade do Poder Executivo.

Quanto ao período de surgimento das CPIS não há consenso doutrinário.

Pode-se dizer que origem das Comissões Parlamentares de Inquérito nos remonta a Roma Antiga, no início do século VII a. C em que a tarefa de proteger o erário romano da má administração, concussão e corrupção das autoridades

¹ ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. ps.109 e 110.

² LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, 1954, p.100.

públicas eram incumbidas ao Senado. As “questiones perpetuae” podem ser tidas como um indício longínquo de sinal aproximativo das investigações parlamentares atuais.³

Alguns autores apontam o século XVII como marco inicial, enquanto outros preferem indicar o século XVI como o início dessa atividade legislativa. Hely Lopes Meirelles⁴, por exemplo, diz:

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

Ruy Santos⁵ escreve sobre essa imprecisão:

Se bem não se possa assinalar, com precisão, a data do aparecimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, pode-lhes buscar a origem no Parlamento inglês, entre os séculos XVI (segundo vários autores, a começar do Eberling) e XVII (investigação relativa à Guerra da Irlanda, em 1869, segundo A. Berriadalle Keith, Hallan e outros), lembrando Galloway a constituição de uma Comissão Legislativa de Inquérito pela Câmara dos Comuns, no fim do século XVI; enquanto Dimock fixa o ano de 1751 como o da primeira investigação, no significado moderno. O direito de investigar, porém, pode, segundo ainda Eberling (p. 15), citando Mc Conachie, ser encontrado no século XIV, utilizado, às vezes, ‘com dureza e despotismo’.

Um das possíveis razões para esta imprecisão sobre a origem das CPIS se deve ao fato de terem surgido inicialmente em países de tradição “Common law”, (de acordo com a maioria da doutrina). No entanto a ausência de previsão normativa expressa não impediu sua instituição, inclusive sua previsão normativa é posterior a sua criação de fato.

Há ainda autores que mencionam o ano de 1571 como marco na origem das Comissões Parlamentares de Inquérito, sem descartarem a possibilidade de seu aparecimento em período anterior, reforçando a difícil previsão do seu advento.⁶

3 SILVA, Edson Jacinto da. **CPI – a Comissão Parlamentar de Inquérito**. Campinas-SP: Servanda, 2004. p.50.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, atualizada por MONTEIRO, Izabel Amargo Lopes e MONTEIRO, Yara Darcy Police, 6º Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p. 477.

5 SANTOS, Ruy. “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, in O Poder Legislativo, suas Virtudes e seus Defeitos, Brasília, 1972, ps. 169 e 170.

6 FERREIRA, Dnar Mendes. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, p. 95, 1954; TUCCI, Rogério Lauria. **Comissão parlamentar de inquérito: Atuação : competência: caráter investigatório**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 6, p.

Apesar de controverso, tem-se notícia de que a primeira comissão parlamentar de inquérito, conforme já mencionado anteriormente, foi criada em 1689 na Inglaterra. Surgiram inicialmente em países com tradição parlamentarista em que o controle parlamentar é extremamente relevante. Conforme aponta BARACHO⁷ a finalidade era no início obter informações sobre fatos concretos relacionados aos trabalhos parlamentares, ou seja, reforçar os dados para o Parlamento e ser um instrumento de controle ou de equilíbrio entre Parlamento e Governo.

Entretanto não é tarefa fácil determinar com precisão a sua origem mesmo na Inglaterra. Novamente a doutrina⁸ procura a origem remota das Comissões Parlamentares, no século XIV, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-77), onde ocorreram muitas reformas parlamentares.

Como dito, há muita divergência em relação a parte histórica das CPIS, tornando difícil uma sistematização cronológica deste instituto. Mas o importante aqui é a compreensão da sua essência e finalidade, qual seja, o controle legislativo sobre atos do poder executivo/monárquico, assim como uma emanção direta de um regime democrático. É claro que esta concepção inicial ampliou-se posteriormente, mas o seu cerne persiste.

Posteriormente a ideia/noção de Comissões Parlamentares de Inquérito, espalhou-se pelo mundo, adotando os contornos dos regimes políticos adotados, como por exemplo, o Presidencialismo.

Na França, por exemplo, a regulamentação veio posteriormente, no entanto, de fato surgiram em período anterior. Explicam os autores tradicionais que essa ausência constitucional decorre do fato de o poder de investigar ser ínsito do poder legislativo na sua função fiscalizadora. Sobre a origem das CPIS na França assevera José Wanderley Bezerra Alves⁸:

O instituto espalhou-se pela Europa, tendo destaque na França. A primeira comissão de inquérito no período democrático, nesse país, surgiu na Câmara dos Deputados em 14 de junho de 1828, sendo também a primeira da Europa continental, para investigar atividades inconstitucionais do Ministério Villèle, tendo havido outras anteriores, no curso da Revolução

172-173, 1994.

7 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 204

8 ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. p. 99.

Francesa, quando as assembléias exerceram tarefas políticas e administrativas, e usurparam atribuições do Executivo.

Contudo, assevera Rosah Lima⁹ que o “suporte legislativo para a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, na França, surgiu somente através da lei de 23 de março de 1914, mais tarde reproduzida no art. 9º da Lei”.

Posteriormente houve muitas mudanças, mas a essência deste instituto na França decorreu neste período inicial.

Em relação aos EUA a doutrina também enfatiza sua importância histórica e momentos iniciais, tendo forte influência de seu colonizador, a Inglaterra. A utilização do Instituto das CPIS foi intensa nesse País.

Enfatizando este aspecto escreve Nelson de Souza Sampaio¹⁰:

Da Inglaterra, os inquéritos parlamentares passaram para as assembléias das colônias inglesas no Novo Mundo. Em 1691, a Assembléia de Nova York prendeu uma testemunha que se recusou a responder a um inquérito. Depois da Independência, os novos Estados continuaram a mesma prática, embora fossem exceções as Constituições estaduais em que se consignasse essa competência do Poder Legislativo. Entre essas exceções, menciona-se a Constituição de Maryland, de 1776 (art. 10), e a de Massachusetts, de 1780 (Cap. I, sec. 3, art. 6), que foram as primeiras cartas políticas a consagrar tal prerrogativa.

Importante frisar que a Constituição dos Estados Unidos seguiu a tradição de silenciar a respeito – sem que isso lançasse a menor dúvida sobre a competência investigadora do Congresso. Este, de acordo com os precedentes ingleses, realizava inquéritos, tomava testemunhos sob juramento e punia, por iniciativa própria e por meio de seus funcionários, os autores de desacato. Mas, como sucedia na Câmara dos Comuns, as prisões efetuadas diretamente pelo Congresso dos Estados Unidos não poderiam estender-se além do seu período de sessão.¹¹

Na Itália ocorria a mesma ausência de legislação escrita (como na Inglaterra), servindo estas comissões como forma de controle das câmaras sobre o governo.

Em relação ao Uruguai, em 1830, o congresso do Uruguai investigou, por meio de uma comissão de fiscalização, o Poder Executivo, em particular, da Contadoria. A previsão legal para instalar Comissões Parlamentares de Inquérito só

9 LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, p. 87, 1954.

10 SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964. p.11

11 SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964. p.11

veio em 1918. Em relação a previsão constitucional foi a partir da Constituição de 1834 que o instituto das CPIS ganhou status constitucional.¹²

Em relação à previsão constitucional das CPIS noticia-se que primeira previsão em texto constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito se deu na Alemanha com a Constituição de Weimar de 1919, autorizando comissões de investigação, com o direito de examinar, em sessão pública, as provas por elas colhidas ou consideradas necessárias, mediante a votação secreta de dois terços de seus membros.¹³

Na Áustria foi fixado o direito de investigar em sua Constituição de 1920, na Bélgica na Albânia em 1946, na Bulgária em 1947, na Hungria em 1949 e na Itália em 1948.¹⁴ Na América latina, especificamente na Argentina em 1872 foram instituídas as “comisiones parlamentarias de investigación.” Nesse caso não havia previsão constitucional.¹⁵

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL

Em relação ao histórico das CPIS no Brasil é importante analisar sua relação com as constituições brasileiras. Na 1824 não havia menção às CPIS em seu texto, haja vista que vigorava o regime monárquico não sendo possível o controle legislativo sobre o executivo. Na 1891 repetiu-se a mesma omissão constitucional, embora algumas tenham sido criadas e não concluídas.

Apesar da omissão constitucional havia previsão expressa no Artigo 62 do Regimento Interno do Senado de 1903:¹⁶

Quando as comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquérito, tomarem depoimentos, informações ou praticarem

12 SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964. p.13

13 SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**, Campinas, SP. Millennium, 2001 p. 21-23.

14 SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**, Campinas, SP. Millennium, 2001 p. 21-23

15 SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**, Campinas, SP. Millennium, 2001 p. 24

16 ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. p. 128

outras diligências semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permitir às pessoas diretamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escrito ou verbalmente. Estas comissões poderão requisitar das autoridades judiciárias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem .

Finalmente em 1934 houve previsão constitucional expressa das CPIS. No entanto eram criadas somente na Câmara e sem possibilidade de criação no Senado. É o que dispõe o Artigo 36 da Constituição de 1934:¹⁷

Art. 36. A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros. Parágrafo Único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Em razão de sua natureza autoritária, a Constituição de 1937 nada trouxe a respeito das CPIS. Veja o que diz José Wanderley Bezerra Alves sobre este período:¹⁸

A Carta de 1937, conhecida como “polaca”, numa referência à constituição polonesa, sequer fez alusão às atribuições do Poder Legislativo, que tinha previsão de funcionamento por somente quatro meses ao ano (art. 39), dois a menos que na vigência da Carta de 1934 (art. 25); a iniciativa legislativa era reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 64) e a um terço da Câmara dos Deputados ou do Conselho Federal (art. 64 § 1º); a presidência do Conselho Federal cabia a um Ministro de Estado, indicado pelo Presidente (art. 56), regra que perdurou até 28.02.1945.

Na Constituição de 1946 houve retorno da previsão constitucional e com a novidade de sua instituição pelo Senado Federal conforme o Artigo 53 da Constituição de 1946:¹⁹

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

17 ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. p. 129.

18 ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. p. 133-134.

19 ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. p. 135.

membros. Parágrafo único. Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40, que tratava da exigência de observância da representação proporcional na composição das comissões em geral.

Importante considerar o princípio da colegialidade previsto na Constituição de 1946. Este princípio é aplicado hodiernamente as CPIS e mencionado em diversos julgados do STF. É o que escreve Uadi Lamego Bulos **apud** SILVA, Alex: ²⁰

O que esse parágrafo fez foi inaugurar, no âmbito do direito constitucional positivo brasileiro, o “princípio da colegialidade”, aperfeiçoado, mais tarde, pelo constituinte de 1967. Pelo princípio da colegialidade, as CPI sujeitam-se às regras da deliberação majoritária e da proporcionalidade partidária. Deliberação majoritária no sentido de que uma CPI só poderá ser instaurada pela vontade de maioria de um terço, que se torna juridicamente relevante. Proporcionalidade partidária na acepção de que o direito das minorias parlamentares numa CPI encontra-se plenamente assegurado pela representação proporcional dos partidos no Legislativo. Dessa forma, as minorias podem exercer a prerrogativa de requerer e ser ouvidas sobre diligências propostas ou efetuadas.

Foi nesse período que foi criada a primeira lei sobre CPIS no Brasil, a lei Federal nº 1.579 de 1952 que será analisada em ao longo do trabalho. Mais adiante em 1967, houve uma especificação das funções das CPIS e o modo de sua criação, estabelecendo a possibilidade de criação mista.

Na Constituição cidadã de 1988 o instituto da CPI foi tratado em seu artigo 58, parágrafo 3º que apresentou novidades ao outorgar poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e que as suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

No âmbito infraconstitucional, os artigos 145 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal tratam das Comissões Parlamentares de Inquérito do Senado, enquanto os artigos 35 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados cuidam das Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara. No plano federal, inicialmente tínhamos a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que rege as Comissões Parlamentares de Inquérito, editadas na vigência da Carta de 1946, foi

20 BULOS, Uadi Lamego. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.180. **apud** SILVA, Carlos Alex santos. **Comissões Parlamentares de Inquérito-limitações formais e materiais**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, ano 2006.p. 15.

recepcionada pela Constituição de 1988 . Posteriormente temos a atual lei sobre CPI , a lei 13.367/2016 que alterou alguns pontos da lei antiga.

Com a CF de 1988 houve um grande avanço político-democrático com a efetivação das mencionadas comissões no ordenamento jurídico constitucional.

Por fim, importante transcrever na íntegra o artigo 58 da CF/88, imprescindível para esta monografia:²¹

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar sua criação.
[...] § 3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço desses 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.

2 NATUREZA JURÍDICA

A definição da natureza jurídica das CPIS não é tarefa fácil. A doutrina tradicional a classifica como procedimento jurídico constitucional exercido pelo legislativo com finalidade investigativa de fatos de interesse público. Investigam abusos , irregularidades ,distorções . No entanto essa atividade investigativa possui natureza *sui generis* diferindo de outros procedimentos do ordenamento jurídico, tais como inquérito policial, processo penal e processos administrativo. Essa característica sui generis explica as grandes polêmicas envolvendo este instituto tendo o STF que se manifestar para dirimir as principais.

As CPIS a princípio não teriam função preparatória a processos judiciais, como é o caso do inquérito policial, no entanto como se explica as diversas possibilidades deferidas pela jurisprudência a elas. Cite-se por exemplo a quebra de sigilos fiscal, bancário e telefônico.

Interessante que lei menciona que o sujeito investigado por uma CPI é considerado indiciado, termo utilizado no âmbito do inquérito policial , no entanto as

21 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CPIS não fazem parte de uma relação jurídica processual penal, sendo que não há no final propositura de ações penais pelas CPIS, mas sim encaminhamento ao Ministério Público para providências. Se é indiciado não teria direito a contraditório (característica do Inquérito policial) , mas o STF defere esta possibilidade. Por tudo isso surge a necessidade de delimitação da atuação das CPIS.

Outra questão. A CF\88 menciona que as CPIS possuem os mesmos poderes de investigação dos juízes... Mas juiz investiga? Sabemos que o Brasil adota o sistema acusatório, mas que modernamente não se impede atuações probatórias de ofício do magistrado, cabendo ao juiz a instrução do processo e a busca pela justiça, claro que de forma limitada. Outra questão: o poder geral de cautela se insere nesses poderes?

Vê-se que a questão da definição da natureza jurídica não se resolve atualmente, sendo bastante complexa e permeando as questões relacionadas aos poderes das CPIS, principalmente a luz da jurisprudência do STF. Ao tratarmos das questões específicas decididas pelo STF, assim como ao longo do trabalho , será feita referência à natureza jurídica das CPIS.

Outra questão que será vista adiante é a definição do que são poderes instrutórios, ponto importante também da resolução de diversos problemas submetidos ao STF.

3 SEPARAÇÃO DOS PODERES

Passada esta importante análise histórica e breve noção de sua natureza jurídica, avancemos para o estudo central desta monografia.

Para que compreendamos o instituto das CPIS, necessária uma breve explanação sobre o princípio da separação dos poderes , já que o cerne da questão, a limitação dos poderes, está intrinsecamente ligado a este princípio.

Ao longo do tempo o principio da separação dos poderes veio se modificando em função da própria alteração dos conceitos de Estado , estrutura das sociedades, regimes políticos etc. Platão já falava do assunto. Aristóteles também tratou do tema de forma específica, assim como John Locke fez estudo do assunto.

Contudo, a teoria da separação dos poderes, com ênfase na liberdade dos cidadãos, ganha evidência em Montesquieu, segundo o qual a atividade do Estado compreende as funções executiva, legislativa judiciária, requisito essencial

para se alcançar essa liberdade. Daí por que a existência da tripartição das atividades do Estado entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, não podendo existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente).²²

Para Montesquieu a liberdade política, em um cidadão, é essa tranquilidade de espírito que decorre da opinião que cada um tem de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando em uma só pessoa, ou em um mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não pode existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente.²³

No mesmo sentido, sob a influência dos ideais da Revolução Francesa, o art. 16, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789, na França, consagra que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

Na concepção de Montesquieu, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si e estão intimamente associados à ideia de Estado Democrático de Direito, ou seja, ao Estado que cria e se submete às leis que elaborou. Essa tripartite divisão veio a ser incluída na maioria das constituições modernas.

Clássico é o ensinamento de Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis,” enfatizando sua importância e definindo como seriam estas funções: “Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares”.²⁴

Importante considerar a íntima ligação entre a ideia de separação de poderes e proteção a direitos fundamentais do cidadão. Em diversos julgados do STF é feita

22 MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martins Claret, 2004.p.166

23²³ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martins Claret, 2004.p.166

24 MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martins Claret, 2004.p.169

esta menção, sendo, conforme veremos adiante, um balizador para questões envolvendo poderes das CPIS.

Veja por exemplo, que pelo princípio da Separação dos Poderes, os atos estritamente jurisdicionais não podem ser averiguados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pois estão invadindo constitucionalmente a competência de outro Poder.

Entretanto, essa divisão de poderes não se apresenta absoluta, ou seja, não resta identificada perfeita independência entre esses três Poderes, motivo por que se originou a construção doutrinária do sistema de freios e contrapesos, também conhecido como "checks and balances". Repetindo, verifica-se na relação entre os Poderes a aplicação do denominado sistema de freios e contrapesos (checks and balances).

Paulo Bonavides conceitua precisamente²⁵:

Esse mecanismo é o garantidor do equilíbrio e da harmonia entre os Poderes, por meio do estabelecimento de controles recíprocos, isto é, interferências legítimas de um Poder sobre outro, constitucionalmente admitidas. Visa tal postulado ao estabelecimento de um sistema de controles recíprocos entre os três Poderes, de forma a propiciar o equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro.

Pela importância do tema trazemos a lição de Dalmo de Abreu Dallari sobre o sistema de freios e contrapesos, em singular explicação:²⁶

O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria, os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo

²⁵²⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. pag. 93

²⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 20^a ed., 1998, pp. 219 e 220.

Legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências.

Nessa esteira desse raciocínio as CPIS funcionam como importante mecanismo de controle recíproco entre poderes e também o fortalecimento da democracia . Claro que essa atuação não se dá de forma ilimitada como veremos adiante.

Em relação as CPIS vale , mencionar interessante julgado do STF que menciona o princípio da separação dos poderes como um de seus parâmetros limitadores.

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

Esse debate sobre o principio da separação dos poderes, como limitador da atuação das CPIS, vai permear muitas discursões sobre o tema.

É fundamental entendermos o histórico da ideia de separação de poderes no ordenamento brasileiro e como ao longo da história brasileira foi se alterando essa concepção. A concepção da Separação de Poderes se faz presente em todo o curso do constitucionalismo brasileiro, ainda que não de forma idêntica nem com as mesmas características, aparecendo nas Constituições brasileiras em formatos que variaram de acordo com o momento político e as circunstâncias definidoras do estabelecimento do texto constitucional.

A primeira Constituição, de 1824, do período imperial e de inspiração liberal conservadora, enunciava, em seu artigo 10, que “os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial”.

A pretexto de buscar a manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia dos Poderes Políticos, a Constituição de 1824 estimulou um contexto de flagrante desequilíbrio em favor do Imperador que, pelo arranjo institucional concebido, ao exercer o Poder Moderador, imiscuí-se em todos os demais Poderes. Assim, tanto tinha controle do Legislativo, por meio do Poder de sanção,

da nomeação dos senadores, da dissolução da Câmara dos Deputados quanto do Poder judiciário.²⁷

A Constituição de 1891, por sua vez, imbuída do espírito da República recém-proclamada, abandonou o modelo de Separação de Poderes de Constant, de forte feição monárquica, para buscar inspiração no modelo norte-americano (de equivalência entre os poderes), no sentido de instituir certo equilíbrio entre os Poderes.²⁸

No que diz respeito à dimensão política, o texto constitucional de 1934 também preservou, a exemplo da Constituição anterior, o equilíbrio entre os Poderes. No entanto, de forma peculiar, atribuiu certa centralidade ao Senado ao situá-lo na “Coordenação dos Poderes”, em detrimento, inclusive, da plenitude de sua função legislativa, com a tarefa específica de “promover a coordenação dos poderes federais entre si”.²⁹

A Constituição de 1937, por sua vez, a chamada Constituição do Estado Novo e apelada de “polaca” em virtude de sua inspiração na Constituição da Polônia, de índole nitidamente autoritária, consagrou no constitucionalismo brasileiro aquela já acentuada tendência de Estados de feição social para a centralidade do Executivo,³⁰ por vezes se colocando até mesmo em zonas limítrofes entre o Estado Constitucional e velhas formas de exercício concentrado do Poder. E, como já alertado, quanto mais distante do Estado Constitucional se encontra o modelo estatal adotado, menos nítida se apresenta a Separação de Poderes, ainda que formalmente declarada.

Na esteira da redemocratização do Brasil, adveio a Constituição democrática de 1946, com o restabelecimento do equilíbrio entre os três Poderes, em contraposição ao período de franca prevalência do Executivo na chamada Era Vargas.

Com o Regime Militar instaurado a partir de 1964, reinaugura-se um período

27 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 143.

28 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 144.

29 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 145.

30₃₀ PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 145.

de completo desequilíbrio entre os Poderes Políticos do Estado, com preponderância absoluta do Executivo sobre os demais Poderes.

O texto da Constituição de 1967, assim como também o texto da Emenda Constitucional n. 01, de 1969, em sua aparência formal, declara que “são Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, numa disposição totalmente fora da realidade, uma vez que a base do exercício do Poder, de fato, se fundava nos chamados Atos Institucionais, o que, de maneira escancarada, atribuía o controle do Poder, de forma ampla, ao Executivo.

Assim, por exemplo, o Ato Institucional n. 05, de 13 de dezembro de 1968, considerado o mais extremado dessa espécie, autorizou o Presidente da República a decretar o recesso do Congresso Nacional, durante o qual o Poder Executivo ficaria autorizado a legislar em todas as matérias e exercer todas as suas atribuições, assim como cassar os direitos políticos dos parlamentares entre outras medidas autoritárias.

No que diz respeito ao controle que exerce o Executivo sobre o Judiciário, basta citar a suspensão das garantias institucionais de vitaliciedade e inamovibilidade e a possibilidade de demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade os magistrados.

Uma observação a fazer é de que, a despeito do reconhecimento de outras funções tipicamente estatais, como a atribuída ao Ministério Público (art. 127), a Constituição de 1988 somente reconheceu o status de Poder às três mais tradicionais – legislativa, executiva e judiciária – condensando-as em grandes núcleos a que denominou Poder. Na verdade, são grandes estruturas de Poder que o texto constitucional delineou ao atribuir uma função precípua a cada uma delas, dotando-lhe do que chamou de independência. Adotou-se, portanto, a Separação de Poderes e, ainda que apenas formalmente, segundo a tradicional concepção tripartida.³¹

Quanto ao relacionamento entre essas estruturas de Poder, a Constituição proclamou a independência e a harmonia como nortes a serem seguidos. A independência reflete a dimensão orgânico-funcional imposta pelo texto constitucional, que estabeleceu uma função precípua a cada um dos Poderes, de acordo com a formação, composição e estrutura dos seus órgãos, e a possibilidade

31 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 150.

de bem desempenharem tal função sem interferências indevidas dos demais Poderes. Já a harmonia é bem representativa da dimensão política que igualmente adviria do corpo constitucional, apontando para o equilíbrio político que se procuraria obter entre os Poderes constituídos, principalmente através de instrumentos de inter-relacionamento, de cooperação e, também, de controle mútuo – os chamados checks and balances.³²

O assunto separação de poderes é muito amplo e complexo, de sorte que para a finalidade desta monografia, uma breve explanação é suficiente. Importante é ficar claro que funciona como balizador das decisões do STF.

4 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO PODER LEGISLATIVO

Entendida a concepção de separação de poderes passemos a estudar o poder legislativo e suas funções típicas e atípicas. É próprio do regime republicano que o povo verdadeiro detentor da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, que compõe o parlamento.

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello³³, "função legislativa é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam direta e imediatamente na Constituição".

Anote-se, todavia, que as atividades do Poder Legislativo não se resumem à elaboração de normas. Os diversos dispositivos legais do Capítulo I, Título IV da Constituição brasileira, dispõem que incumbe a este órgão, entre outras coisas, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo e julgar a prestação de contas do Presidente da República (incisos IX e X do artigo 49 da CF de 1988. Pode-se concluir que o poder legislativo exerce duas funções típicas a legislativa e a fiscalizatória (na qual se encaixam as CPIS).

O órgão responsável pelo exercício desta função é aquele que elabora as leis e atos legislativos em geral que regem a vida em sociedade. Na Constituição

32 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 151.

33 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012.p.89.

Federal de 1988, tal tarefa é atribuída ao Poder Legislativo pelo artigo 44, o qual, no âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Ao controlarem, fiscalizarem e investigarem os assuntos relacionados a outros poderes, as CPIs não invadem sua atribuição,(em tese) mas apenas exercem funções típicas da origem do Parlamento que revelam a ideia norteadora da teoria dos freios e contrapesos, a limitação do poder, e mais, proporciona uma nova forma de se aplicar a teoria da separação dos poderes como será visto.

Alexandre de Moraes³⁴ enfatiza este ponto:

O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro orçamentário. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação 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 (...).

Pelo exposto percebe-se que as CPIS revelam função típica do poder legislativo, não representando afronta separação dos poderes. No entanto haverá casos que será possível rechaçar esta afirmação como veremos adiante.

5 RESERVA DE JURISDIÇÃO

Outro ponto que norteia o debate sobre as limitações dos poderes das CPIS é a reserva de jurisdição. Muitas das questões analisadas pelo STF(sobre CPIS) giram em torno deste instituto. Introdutoriamente vejamos o que escreve José Afonso da Silva relacionado separação de poderes à reserva de jurisdição:³⁵

Cláusula constitucional erigida a pítrea pelo inciso III do § 4º, art. 60, da Constituição Federal, a separação dos poderes se pauta na independência e na harmonia entre os Poderes da União, quais

34 MORAES, Alexandre de. **"Direito Constitucional"**, 13ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2003.

35 José Afonso da SILVA. **Curso de Direito Constitucional** Positivo. Malheiros Editores, 22ª ed. São Paulo, 2003.

sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário, recebendo forte influência da doutrina de Montesquieu na estruturação do princípio da tríplice separação dos poderes, cujo critério reside na especialização das tarefas governamentais.

Quando se fala em Reserva de Jurisdição, a primeira percepção que se nos evidencia é a das competências que são atribuídas explicitamente aos órgãos judiciários para a prática de atos jurisdicionais específicos, com previsão geralmente constitucional, e que implicam o afastamento da possibilidade de que tais atos sejam praticados por outros órgãos, autoridades ou pessoas.³⁶

Exemplos clássicos dessa Reserva de Jurisdição são a decretação de prisões e a quebra de sigilos garantidos constitucionalmente, como é o caso da decretação de prisão exclusivamente pela “autoridade judiciária competente” (art. 5º, LXI, da Constituição Federal) e da quebra da inviolabilidade das comunicações telefônicas tão somente por “ordem judicial” (art. 5º, XII).

Normalmente, tal tipo de Reserva de Jurisdição, concebida de forma específica e explícita, é utilizado para relativizar algum direito fundamental, como a liberdade, a inviolabilidade do domicílio, o segredo de comunicação, etc., de forma que a restrição do direito pela via única da atividade judicante signifique uma garantia de que tal não constitua um ato abusivo, mas que sua prática represente tão somente o resultado de uma ponderação dos valores protegidos em face de outros valores de igual relevância, como, por exemplo, a segurança da sociedade.³⁷

Há outro sentido, entretanto, em que se pode utilizar a expressão “Reserva de Jurisdição”, que não se refere propriamente à reserva de determinados atos jurisdicionais aos órgãos judiciários, com a proibição de que sejam tais atos praticados, em um primeiro momento, em vias não judiciais, mas, diferentemente, trata-se de uma reserva geral – não específica e não necessariamente explícita – inerente à própria função jurisdicional. Uma reserva da própria jurisdição, da própria função de julgar.³⁸

36 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 151.

37 WATANABE, Kazuo. **Controle Jurisdicional: princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional no sistema jurídico brasileiro e Mandado de Segurança contra atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.p.55.

38 WATANABE, Kazuo. **Controle Jurisdicional: princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional no sistema jurídico brasileiro e Mandado de Segurança contra atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.p.56.

Em última análise, a Reserva de Jurisdição em questão decorre do próprio postulado da Separação de Poderes – não em sua compreensão dogmática, mas em sua contemplação constitucional, segundo a qual há a instituição de Poderes diferentes e a atribuição a cada um deles de funções específicas, cujo conteúdo emana diretamente do conjunto de competências gerais atribuídas aos respectivos órgãos que integram a estrutura do Poder.³⁹

Vale lembrar que assim como a concepção de separação dos poderes está relacionada a ideia de contenção de abusos e proteção a direitos fundamentais, a reserva de jurisdição também está. Essa é um de suas principais facetas.

Relacionando a reserva de jurisdição com o instituto das CPIS a doutrina brasileira⁴⁰ utiliza expressão para se referir às reservas específicas e explícitas constitucionalmente atribuídas ao juiz, como é o caso da decretação de prisão (art. 5º, LXI, da Constituição Federal) ou da quebra de alguns direitos fundamentais (art. 5º, XI e XII, da Constituição Federal), temática que ganhou particular relevância a partir da Constituição Federal de 1988 que, ao atribuir às Comissões Parlamentares de Inquérito “poderes de investigação próprio das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º, da Constituição Federal), suscitou o debate acerca do alcance de tais Poderes e, portanto, do significado dessas Reservas Específicas – a questão era saber se as mesmas constituíam competências exclusivas dos integrantes do Poder Judiciário ou se poderiam ser estendidas a quem tivesse – como as CPIS – Poderes equivalentes.

André Ramos Tavares⁴¹ aborda isso:

O principal aspecto neste tema, consiste em determinar se há, na constituição, aquilo que J. J. Gomes Canotilho denomina ‘reserva de jurisdição’, a afastar a possibilidade de intervenção de uma C.P.I., impedindo uma plena equiparação dos poderes desta aos poderes próprios das autoridades judiciais(...).Nesse sentido, pode-se cogitar da inviolabilidade de domicílio, para cuja suspensão está exigida expressamente ‘determinação judicial’ (art. 5º, XI, da C.F.), o mesmo ocorrendo para a inviolabilidade do sigilo das comunicações, que exige a ‘ordem judicial’ (art. 5º, XII, da C.F.) e para a prisão (salvo em flagrante delito, como o falso testemunho) visto que se exige constitucionalmente

39 ROCHA, Cesar Asfor. **A Luta pela Efetividade da Jurisdição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

40 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 151.

41 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, p. 1068.

'ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente' (art. 5º, LXI, da C.F.)

Apesar desta ponderação da doutrina não há dúvidas de que o STF aceita este postulado, inclusive inúmeros julgados trazidos neste trabalho, mencionam explicitamente este postulado como um dos limites a atuação das CPIS.

A título de exemplo, basta citarmos o Ministro Sydney Sanches e Celso de Melo que, de forma objetiva, acentuam:

A cláusula constitucional de reserva de jurisdição (...) traduz a noção de que, nesses termos específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado HC 81338 – DF (Despacho), Relator: Min. SYDNEY SANCHES. Julgamento em 19 de setembro de 2001, pub. DJ 25/9/2001 PP-00034.

Pelo princípio da reserva de jurisdição ou da reserva constitucional de jurisdição a Constituição Federal atribui com exclusividade aos órgãos jurisdicionais o conhecimento e exame de determinadas matérias, principalmente aquelas relacionadas com os direitos e garantias fundamentais, subtraindo de outros órgãos estatais a sua apreciação (...) importa em submeter à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da carta política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais'. HC 78.814/PR Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

De acordo com os votos dos Ministros que aceitam a reserva de jurisdição, sua marca está indicada no próprio texto constitucional, ou seja, quando a Constituição Federal fizer menção expressa acerca da necessidade de provimento jurisdicional para promover procedibilidade a certo ato, estar-se-á diante da reserva de jurisdição. Às Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto, é defeso realizar esses atos revestidos de reserva de jurisdição, por serem próprios dos magistrados.⁴²

Em pelo menos um julgado do STF fica claro que a Reserva de Jurisdição não está adstrita às hipóteses específicas e explicitadas no texto constitucional – ou

42 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 154.

seja, às situações em que a Constituição Federal, de forma expressa, determina ser aquele ato de competência exclusiva da autoridade judicial, sendo que nesse mesmo posicionamento a Corte entende que também não podem ser praticados pelas CPIS atos que digam respeito ao que chama de poder geral de cautela do juiz.⁴³

Este poder geral de cautela atribuído ao juiz será importante para entendermos uma das controvérsias sobre os limites de atuação das CPIS. Refere-se a possibilidade ou não das CPIS determinarem a indisponibilidade de bens e outras medidas que se apoiam no poder geral de cautela, mesmo não havendo na Constituição Federal de 1988 reserva de jurisdição quanto a estas medidas. Essas especificidades serão abordadas detalhadamente quando da análise específica sobre os poderes das CPIS e suas limitações.

Referida doutrina constitucional diz que⁴⁴ a cada poder é atribuída a independência orgânica, caracterizada pela ausência de subordinação, bem como a especialização funcional, segundo a qual os poderes são peculiarizados conforme as funções típicas que desempenhem, apesar de também trazerem em seu corpo funções atípicas, necessárias para propiciar o adequado funcionamento do Poder durante a execução das funções típicas e para possibilitar o desenvolvimento de um sistema de controle recíproco entre os poderes. As funções típicas constitucionalmente designadas ao Legislativo constituem-se em legislar e fiscalizar; administrar e julgar são consideradas funções atípicas. Quanto ao Poder Judiciário, sua função típica desempenhada é a jurisdicional, apresentando por funções atípicas legislar e administrar.

Lembrando que todas essas funções são amoldadas pelo sistema de freios e contrapesos já explicitado anteriormente quando tratamos da separação dos poderes.

Como consequência do próprio princípio da separação dos poderes, algumas funções especializadas são exclusivas de um determinado Poder, pois possuem tanta repercussão no âmbito social conforme as consequências que gerem que deve necessariamente existir concentração dessas funções para propiciar melhor

43 PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009. p. 155.

44 DE PALMA, Alana Juliana Bonarcosi. **Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. SBDP, 2004 p. 26-27.

desempenho com as devidas cautelas.

A reserva de jurisdição tratada neste capítulo é essencial para entendermos adiante como funciona o controle jurisdicional dos atos das CPIS pelo poder judiciário e é um dos balizadores das limitações impostas as mesmas. Nesse sentido às Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto, é defeso realizar esses atos revestidos de reserva de jurisdição, por serem próprios dos magistrados . No entanto a doutrina considera que nem sempre é fácil visualizar esses limites de atuação das CPIS.

Finalizando, transcrevemos os incisos do art. 5º da Constituição Federal, que são mencionados pelo Supremo Tribunal Federal como atinentes à reserva de jurisdição, os quais, para melhor cognição, passam a ser explicitados:

Inciso XI. “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por **determinação judicial**”.(grifei).

Inciso XII. “é inviolável o sigilo de 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”.(grifei).

LXI. “ninguém será preso senão flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de **autoridade judiciária** competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.(grifei).

6 DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO LIMITADORES DOS ATOS DAS CPIS

Outro limitador da atuação das CPIS no seu trabalho de investigação é o dever de respeito ao direitos fundamentais das pessoas investigadas.

Para José Afonso da Silva⁴⁵ direitos fundamentais são:

Normas de valor supraconstitucional, ou de natureza supra-estatal, ou seja, preexistentes à própria noção de Estado de direito positivo, segundo a doutrina do direito natural, os direitos fundamentais do homem encontram asilo na Carta Constitucional, principalmente em seu

45 José Afonso da SILVA. **Curso de Direito Constitucional** Positivo. Malheiros Editores, 22ª ed. São Paulo, 2003

art. 5º, expressando a ideologia política do pátrio ordenamento jurídico ao garantirem direitos e prerrogativas que emolduram a esfera de autodeterminação do indivíduo em sua defesa diante do Estado, bem como da convivência harmônica e pacífica.

Os direitos fundamentais, quando relacionados às Comissões Parlamentares de Inquérito, comportam-se como legítimo fator de limitação dos atos de investigação parlamentar, ainda que estes se encontrem no âmbito dos poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais, como confere o art. 58, § 3º, da Constituição Federal. Pertinente ressaltar, acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que os direitos fundamentais restringem tão somente o desempenho das CPIs, sem abalar a amplitude dos poderes de investigação.

Via de regra, os litígios versando sobre os poderes instrutórios das Comissões Parlamentares de Inquérito e direitos fundamentais colocarão em disputa dois direitos tutelados constitucionalmente: de um lado, um direito que legitima a investigação, exigindo dela amplos poderes; de outro, um direito tendente a impedir a mesma. Nesse contexto, a harmonização revela-se método eficaz para dirimir o conflito, pois um direito não é excludente do outro, ou seja, não se impõe que apenas um direito deva prevalecer no caso.⁴⁶

Assim, o STF elegeu essa fórmula de ponderação como método adequado de solução da problemática jurisdicional travada entre os direitos que dão ensejo aos poderes de investigações e os direitos fundamentais que os limitam, determinando quando estes deverão ser relativizados em prol do exercício fiscalizatório das Comissões Parlamentares de Inquérito e, também, quando eles ganharão patamar de primazia.⁴⁷

Para tanto, deve-se conceber o entendimento de que inexistem direitos absolutos e ilimitáveis, como pronunciou o Min. Celso de Mello em voto proferido no MS 23.452- 1/RJ:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse

46 DE PALMA, Alana Juliana Bonarcosi .**Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. SBDP, 2004 p. 26.

47 DE PALMA, Alana Juliana Bonarcosi .**Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. SBDP, 2004 p. 27.

público ou exigências derivadas do princípio da convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição”. MS 23.452. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

Diante de um ato da CPI que incida sobre algum direito ou garantia individual, coloca-se para o STF a questão de verificar se esta incidência é feita com ou sem agressão ao ordenamento jurídico. Isto é, haverá ocasiões em que, muito embora um direito fundamental seja atingido por um ato de investigação da CPI, não haverá violação jurídica, e, portanto, o ato será considerado lícito, e a afetação entendida como legítima limitação. Por outro lado, existirão casos em que a incidência do ato ocorrerá com verdadeira afronta ao ordenamento, e será, dessa forma, ilícita, não sendo, assim, uma restrição, mas um ilegítimo abuso, uma coação injusta a um direito fundamental.⁴⁸

Cabe à esta monografia, na tentativa de corroborar a forma como os poderes de investigação são limitados por intermédio de seus atos, de acordo como os julgados do Supremo Tribunal Federal, detalhar os parâmetros jurisprudenciais de ponderação em cada situação conflituosa, envolvendo os diversos direitos fundamentais indicados nos acórdãos selecionados. Serão analisados caso a caso com base na jurisprudência do STF.

7 REQUISITOS/PRESSUPOSTOS PARA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS CPIS

Além do respeito aos direitos fundamentais, a separação dos poderes e reserva de jurisdição, as CPIS devem também obedecer aspectos procedimentais para sua instalação e finalização.

7.1 REQUERIMENTO QUALIFICADO

48 DE PALMA, Alana Juliana Bonarcosi. **Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. SBDP, 2004 p. 28

É necessário um quórum qualificado para se requerer a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. A qualificação diz respeito à existência de uma fração determinada, mas não significa a adesão da maioria, tampouco aprovação em plenário, vez que o quórum constitucional é de um terço. A Constituição de Portugal é menos exigente neste ponto, exigindo que o requerimento seja feito por apenas um quinto dos parlamentares, o que lhe dá um caráter mais democrático.

Não se faz democracia sem uma minoria, então pode-se dizer que essa previsão constitucional decorre diretamente do princípio democrático. É o que observa a doutrina de Yuri Carajescov:⁴⁹

Em um regime democrático, não se pode olvidar que a fiscalização política dos atos de governo é exercida, embora não exclusivamente, pelas minorias parlamentares opositoras, e por isso se afigura coerente a opção abraçada pelos constituintes portugueses e brasileiros no sentido de dotar essas minorias parlamentares qualificadas da prerrogativa de, uma vez preenchidos os requisitos constitucionais mínimos, deflagrar o processo de investigação parlamentar.

Assim como nas comissões parlamentares em geral, nas CPIS também é preciso observar o princípio da proporcionalidade nos termos que o §1º do artigo 58 da CF consagra com relação às comissões parlamentares de forma genérica⁵⁰

STF já decidiu que o plenário não pode obstar instalação das CPIS preenchido o quórum de 1/3:

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

49 CARAJEESCOV, Yuri, **Comissões Parlamentares de Inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**, Curitiba, Juruá Editora, 2007.

50 Casseb, Paulo Adib. **Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p.25.2008.

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. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. A maioria legislativa 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, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, rel. min. Celso de Mello. A ofensa ao **direito das minorias** parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos **grupos minoritários** que atuam nas Casas do Congresso Nacional. (...) O requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, ‘depois de sua apresentação à Mesa’, consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura. 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 se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de Questão de Ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer comissão parlamentar de inquérito. 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, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas **minorias** que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional. || (MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, DJE de 18-12-2009.)

Neste aspecto citado no acórdão anterior não há polêmica. A divergência entre os membros do STF se mostra precisamente na análise jurisdicional do Regimento Interno; a maioria se recusa a analisar os requisitos procedimentais regimentais por entenderem fazerem alusão a matéria “*interna corporis*”, salvo

se impetrada ação direta de inconstitucionalidade, enquanto outros privilegiam a inafastabilidade do Poder Judiciário, como se mostra o Min. Celso de Mello no julgamento do MS nº 22.494-1/DF ao proferir voto vencido.

No caso das ADINs, a maioria do Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da limitação do número de CPIs – cinco concomitantemente –, com base na manutenção do funcionamento adequado e organizado das Casas Congressuais, as quais poderiam até mesmo deixar de realizar com coerência sua função típica legislatória para promover a fiscalização por meio de dezenas de Comissões Parlamentares de Inquérito, contrariando o entendimento dos julgadores vencidos, baseado na afronta ao direito da minoria com a inserção de novo requisito que não se contém no art. 58, § 3º. Veja:

Se assim fosse, o funcionamento das Casas do Congresso se transformaria em verdadeira balbúrdia, criando um caos para a administração das tarefas internas do Congresso, o que, ademais, implicaria em exagerada movimentação de servidores, dado que, como se sabe, a instalação e funcionamento dessas comissões impõem a presença de um grande número de servidores, abrangendo desde taquígrafos, redatores, pessoal técnico, etc., além de provocar a ausência dos parlamentares nas respectivas sessões plenárias, afastando-os, do mesmo modo, das suas presenças em outros órgãos dos que compõem o sistema parlamentar”. ADIN 1.635-1/UF. Min. Maurício Corrêa. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. ADIN improcedente por maioria de votos. 19/10/2000.

7.2 FATO DETERMINADO

A exigência de que se investiguem fatos determinados visa a afastar averiguações de alegações abstratas, restringindo-as a acontecimentos concretos e estritamente definidos, evitando-se, também, objeto demasiadamente amplo. Assim, não se pode investigar, aleatoriamente, fatos da sociedade de forma genérica, na esperança de se encontrar alguma irregularidade, pois tal conduta implicaria a configuração de abuso de poder parlamentar.⁵¹

51 COMPARATO, Fabio Konder, **Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites**, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 5, Malheiros Editores, 1994, p. 70

Contudo, fato certo e determinado não deve significar fato único, quer dizer, a comissão poderá investigar outros fatos, que não aquele que ensejou sua criação, desde que envolvam interesse público; que estejam estritamente relacionados com o núcleo da apuração, havendo uma relação de causa e efeito entre eles; e que estejam inseridos no âmbito de competência do parlamento em que ela esteja ocorrendo. Se assim não fosse, estaríamos, novamente, sujeitos a abuso de poder.⁵²

Alerta a doutrina⁵³ para o fato de que, embora a exigência de que o fato investigado deve guardar relação com o interesse público não seja expressa no texto constitucional relativo às CPIS, em virtude dos poderes coercitivos a elas conferidos, devemos entender que está implícita na norma do artigo 58 da Constituição Federal. Deve haver alguma ligação com as entidades da Administração Pública para justificar a investigação parlamentar.

Se no decorrer dos trabalhos forem descobertos novos fatos, desde que estejam intimamente ligados ao fato principal, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de se admitir a inclusão no objeto de investigação.

Paulo Ricardo Schier⁵⁴ enriquece o tema dando a seguinte contribuição:

A Constituição não pode abrigar expressões que não sejam destituídas de valor normativo, que possuam caráter exclusivamente figurativo. Se se falde fato determinado, por certo há uma razão para observância do requisito. Quer-se impedir, como já se disse, as devassas, a utilização meramente política do instituto e assim por diante. Daí porque o fato determinado, ao mesmo tempo que denota, por si próprio, um limite, também expressa uma exigência de exposição bem delimitada daquilo que será investigado, como mecanismo de racionalização da investigação, como elemento que permitirá o controle de sua finalidade. Tem, logo, o requisito do fato determinado, duas dimensões: a de limite formal de constituição das CPIs (ou seja, não se pode investigar fatos genéricos, indeterminados, abstratos, para impedir práticas, repita-se, como a da devassa) e a de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade (exigência de exposição do fato para que se verifique se há interesse legislativo, em sentido lato, que justifique a manipulação dedados poderes, se o campo de investigação está no âmbito com potencial do Parlamento, se há interesse público que justifique a constituição e assim sucessivamente).

52 COMPARATO, Fabio Konder, **Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites**, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 5, Malheiros Editores, 1994, p. 70

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

54 SCHIER, Paulo Ricardo, **As Comissões Parlamentares de Inquérito e a Defesa dos Direitos Individuais**, in Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, V. 3, 2003, p. 277.

Legitima-se, portanto a preocupação com a delimitação do que venha a ser fato determinado.

Além disso, a limitação dos poderes das comissões parlamentares de inquérito impede que o fato determinado a ser investigado abranja atos típicos do Judiciário. Em outras palavras, quando se diz que o princípio da separação de Poderes impede a investigação de atos estritamente jurisdicionais, não se está querendo dizer que as CPIs não devem apurar e divulgar fatos determinados que estejam relacionados à atividade judicante. O que se traduz como insuperável limite substancial ao exercício do poder de inquérito parlamentar é a interferência das Casas Legislativas no mérito desses atos⁵⁵

Suponhamos que uma sentença judicial tenha sido proferida com claro teor de parcialidade, contrária às normas constitucionais e legais. Isso não impede que a CPI investigue o fato subjacente ao decisor. O que a ordem jurídica lhe proíbe é fiscalizar os fundamentos que escudaram o entendimento do magistrado, sejam tendenciosos ou não.⁵⁶

Há ainda o debate sobre a competência das CPIS em relação a outros entes federativos. Se uma CPI nacional poderia investigar assuntos de interesse de um município específico e qual seria o parâmetro para uma diferenciação em cada caso. Há também o debate sobre se todas as pessoas poderiam ser investigadas por uma CPI. Presidente da República poderia? Entende-se que não, devido ao fato da imunidade presidencial e também observância de um rito específico para processamento do Presidente da República. O Presidente responde por crime comum no STF e de responsabilidade no Senado, sendo necessário em ambos os casos autorização da Câmara dos Deputados e designações de comissões específicas para apurar e dar parecer sobre as imputações.

Sintetizando pelo que foi evidenciado na doutrina e jurisprudência, não são considerados fatos determinados possíveis de investigação parlamentar aqueles relacionados a litígios judiciais (mérito judicial), nem matérias cujo estudo a solução ultrapassem a competência constitucional do parlamento (em que pese

55 OLIVEIRA, Erival da Silva. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2001.

56 BULOS, Uadi Lamego. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.180. apud SILVA, Carlos Alex Santos. **Comissões Parlamentares de Inquérito-limitações formais e materiais**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, ano 2006.

certa controvérsia). Além disso, outros princípios devem ser observados, tais como: a) não interferência competência originária de outros poderes; b) obediência ao princípio federativo; c) delimitação do campo de atuação; d) respeito negócios jurídicos estritamente privados que não guardem relação com o interesse público.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (em relação a uma possível interferência em outros poderes) , cuja ementa está a seguir transcrita:

Comissão Parlamentar de Inquérito. Não se mostra admissível para investigação pertinente às atribuições do Poder Judiciário, relativas a procedimento judicial compreendido na sua atividade-fim (processo de inventário). Art. 1º da Constituição e art. 146, b, do Regimento Interno do Senado Federal. Pedido de habeas corpus deferido, para que não seja o magistrado submetido à obrigação de prestar depoimento.(Habeas Corpus nº 79.441/DF Ministro Otávio Gallotti).

O outro aspecto tem a ver com a distribuição constitucional de competências dentro do Poder Legislativo e entre os níveis federativos, da União, estados-membros e municípios. Ainda, no regime bicameral existente no âmbito da União, a investigação levada a cabo por uma casa legislativa não pode invadir as competências constitucionalmente atribuídas a outra, isto é, Câmara dos Deputados e Senado devem ficar adstritos aos assuntos para os quais são competentes.⁵⁷

No âmbito legislativo a Lei nº 1.579/52, por sua vez, sobre fato determinado estabelece o seguinte:

Art. 1º- As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do Artigo 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.(...)Art. 5º - As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.§ 1º - Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

Preocupado em detalhar melhor o conceito, o Regimento Interno da Câmara, em seu art. 35, § 1º, traz a seguinte definição o fato determinado:

art. 35(...).

⁵⁷ SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton, **Comissão Parlamentar de Inquérito**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.p.

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

Este artigo também tem sido fonte na delimitação do que seja fato determinado e na indagação se trata-se de requisito formal ou material na demarcação da competência de agir das CPIS.

7.3 PRAZO CERTO

Comissões Parlamentares de Inquérito são temporárias por natureza, o que significa que não podem se prolongar indefinidamente. A própria Constituição traz o preceito segundo o qual a CPI deve ser criada por prazo certo, tanto para atender ao princípio da economia processual, quanto para evitar que o investigado seja submetido a um constrangimento desnecessário. Não podem, portanto, transformar-se em órgãos permanentes de investigação não permitida, portanto, a investigação da vida familiar de um cidadão.⁵⁸

A celeridade é fundamental para que a investigação atinja sua finalidade e seja efetiva. Igualmente, o direito ao processo razoável é um direito fundamental que foi introduzido em nossa Constituição por meio da EC n.º 45/2004, que inseriu o inciso LXXVIII no artigo 5º, com a seguinte redação: “a todos, no âmbito judicial ou administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, sendo crucial sua observância.

Sobre o prazo, verificam-se três requisitos, correspondentes às três ordens procedimentais existentes, quais sejam, requisitos constitucional, legal e regimental, a seguir apontados respectivamente:

Art. 58, §3º. “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de

58 SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton, **Comissão Parlamentar de Inquérito**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2007,p.54

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”(Constituição Federal).

Art. 5º, § 2º, Lei nº 1.579/52. “A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-se dentro da legislatura em curso”.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 35,§ 3º. “A Comissão, que poderá atuar durante o recesso, terá prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, para conclusão de seus trabalhos dentro da legislatura em curso”.

Os Regimentos Internos das Casas Legislativas trazem disposições específicas sobre o assunto, que raramente são observadas, haja vista as infundáveis prorrogações. De qualquer maneira, vale anotar que no âmbito da Câmara dos Deputados o prazo máximo estabelecido é de 120 (cento e vinte) dias, com uma prorrogação possível de 60 (sessenta) dias. No que tange ao Senado, a previsão é genérica, determinando-se sua fixação deve ser feita no requerimento e admitindo uma prorrogação sem que se ultrapasse o período de uma legislatura.

Sobre estas prorrogações o STF já decidiu e não vislumbrou ofensa a CF/88:

Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC 71.193-SP, decidiu que a locução “prazo certo”, inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52.” (HC 71.231, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-1994, Plenário, DJ de 31-10- 1996.).

O STF também pacificou polêmica sobre prazo máximo de duração, aceitando como limite, o de uma legislatura:

Duração do inquérito parlamentar – com o poder coercitivo sobre particulares, inerente à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas – é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso – desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em

curso –, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional." (HC 71.261, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-1994, Plenário, DJ de 24-6-1994.) No mesmo sentido: Rcl 4.966, rel. min. Menezes Direito, decisão monocrática, julgamento em 3-8-2009, DJE de 18-8-2009.

Havia uma controvérsia sobre a constitucionalidade de um artigo do regimento interno da Câmara dos Deputados, o qual estabelecia uma limitação de CPIS funcionando simultaneamente. Novamente o STF resolveu a questão estabelecendo a constitucionalidade dessa limitação regimental:

"A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIS em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais." (ADI 1.635, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-10-2000, Plenário, DJ de 5-3-2004.).

7 PODERES E LIMITES DE ATUAÇÃO DAS CPIS

Analisada a parte histórica das CPIS, aspectos introdutórios para o bom entendimento acerca das mesmas, tais como postulado da reserva de jurisdição, a ideia separação de poderes e respeito direitos fundamentais, chega-se ao ponto central: Definir os poderes das CPIS no âmbito investigatório e seus respectivos limites definidos pelo STF. Quais os parâmetros e os fundamentos destas decisões. Como se comporta a doutrina em relação aos pontos mais controversos. Se há ou não contradição nos julgados. O STF tem uma visão mais ampliadora ou restritiva a este assunto. Por será feita análise dos acórdãos mais paradigmáticos.

Conforme explicitado em tópicos anteriores as CPIS tem como limitadores de sua atuação o postulado da reserva de jurisdição, a ideia separação de poderes e respeito direitos fundamentais (aspectos materiais) como também requisitos procedimentais (aspectos formais). Muitas das restrições a elas impostas, decorrem também de aspectos formais, como fato certo, determinado e prazo certo conforme visto alhures (em que pese ser controverso na doutrina).

Com o fito de assegurar às Comissões Parlamentares de Inquérito maior eficácia ao exercício da função típica de fiscalização inerente ao Poder Legislativo, a Constituição Federal conferiu-as “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”, nos termos do art. 58, parágrafo 3º:

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

Atribuir poderes às CPIS é, de imediato, primordial para o desempenho de suas atividades sem que a investigação fique prejudicada em decorrência da carência de força, e conseqüentemente de meios eficazes, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se pode constatar no voto do Min. Paulo Brossard. no HC 71.039:

“Se a Comissão Parlamentar de Inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria a mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependessem seu trabalho”. HC 71.039-5/RJ. Rel. Min. Paulo Brossard. Tribunal Pleno HC concedido por unanimidade de votos. 07/04/1994.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, apoiada na interpretação do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, determinou a categoria de poder que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem utilizar, qual seja, os poderes de investigação.

Dessa forma, dentre tantos poderes a serviço da função jurisdicional, podendo-se citar a título exemplificativo o poder de decisão, o poder de coerção, poder de documentação e o poder de cautela, somente os poderes investigatórios foram conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito com o fim de propiciar o desempenho de suas atividades investigatória:

Embora as Comissões Parlamentares de Inquérito estejam revestidas, por expressa previsão constitucional, de amplos poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, não podem exercer, contudo, outros poderes judiciais, além dos meramente investigatórios”.

MS 23.471-7/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 10/11/1999.

A finalidade do inquérito parlamentar é basicamente a de todo inquérito, qual seja, colher provas de materialidade e de autoria, informações, dados, depoimentos e também proposição de nova legislação sobre o tema afeto ao interesse público. Não se destina pelo texto da CF/88 a punição de crimes. Não se deve querer equiparar com função do Ministério Público e nem da Polícia judiciária, atribuições conferidas constitucionalmente. Aqui o aspecto fiscalizador das CPIS deve está associada a uma finalidade legislativa, abrangendo inclusiva políticas públicas como resultado de seus trabalhos.

Desta forma, verificada alguma ilicitude civil ou penal, as CPIS devem também encaminhar não só suas conclusões, como todos os elementos necessários para que o Ministério Público exerça as suas competências. Quanto a colaboração do Ministério Público, já está assegurado por lei, pois a Lei n. 10.001/2000 atribui prioridade aos procedimentos incitados pelas conclusões das CPIS.

É dever também das CPIS encaminharem suas conclusões para os outros órgãos que achar pertinente. Se os dados a serem encaminhados estão revestidos da garantia do sigilo, a comunicação não é ilícita, mas deve ser fundamentada com muita precisão manifestou-se o STF:

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

Em relação ao controle jurisdicional feiro pelo STF, embora a CPI represente órgão de controle dos demais Poderes, não se trata de um órgão intocável, também se sujeita ao controle. É isto que preceitua a teoria da separação dos Poderes, que todos os Poderes controlem a todos. Novamente o STF ressalva a possibilidade de controle dos atos das CPIS. Em relação ao Congresso Nacional.O

STF considera as CPIS como "longa manus" das Casas legislativas federais, atraindo sua competência originária :

Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "d" e "i"). Precedentes. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República. O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICOJURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. - O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares

de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes. (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12-05-2000).

Reforçando, “se houver, em tese, ilegalidade ou ofensa a direito individual ou aos limites dos poderes estabelecidos pela norma constitucional, o Judiciário deve efetivamente controlar a atuação das CPIS”.⁵⁹

7.1 INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA

Poder-se-ia, então, questionar se a quebra do sigilo das comunicações telefônicas por um procedimento político-administrativo desenvolvido por comissão parlamentar de inquérito violaria ou não o (reserva de jurisdição).

Esse dispositivo constitucional consagra o princípio da reserva de jurisdição, em que compete unicamente ao magistrado deliberar sobre esse assunto assim como ocorre com o direito à inviolabilidade da casa, que somente poderá resultar de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; o direito ao sigilo das comunicações telefônicas, que somente poderá ser quebrado por ordem judicial e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; o direito a não ser preso senão em flagrante delito ou por ordem por escrito e fundamentada de autoridade judiciária competente

O STF entende que viola a CF/88, CPIS determinarem diretamente (sem ordem judicial) interceptação telefônica dos investigados:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Interceptação telefônica. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Impossibilidade jurídica. Requisição de cópias das ordens 119 No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se nos seguintes processos: HC 83515/RS, Relator Ministro Nelson Jobim; MS 23652/DF, MS 23639/DF, MS 23452/RJ, todos de relatoria do Ministro Celso de Mello. 135 judiciais e dos mandados. Liminar concedida. Admissibilidade de submissão da liminar ao Plenário, pelo Relator, para referendo. Precedentes (MS nº 24.832-MC, MS nº 26.307-MS e MS nº 26.900-MC). Voto vencido. Pode o Relator de mandado de segurança submeter ao Plenário, para efeito de referendo, a liminar que haja deferido. 2. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às

⁵⁹ LAMY, Marcelo. Doutrina judicial vinculante sobre as comissões parlamentares de inquérito - cpis. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 14 – jul./dez. 2009.p.90.

operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF, art. 325 do CP, e art. 10, cc. art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurídico de, mediante requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais HC 83515/RS, Relator Ministro Nelson Jobim)

Da análise do acórdão vê-se que o fundamento principal é a reserva de jurisdição. Nesse ponto não há muita divergência de entendimento entre o STF e a doutrina. Nesse ponto há uma aproximação com o processo penal brasileiro com relação ao MP e a Polícia judiciária. Todos estes devem pedir autorização judicial. No entanto verifica-se uma contradição/imprecisão, pois pela CF/88 somente serviriam para procedimentos criminais, e as CPIS não possuem esta natureza.

Havendo necessidade de se determinar a quebra do sigilo da comunicação telefônica de pessoas investigadas, deve a Comissão Parlamentar de Inquérito, por meio dos procedimentos adequados, pedir à autoridade judiciária competente essa providência, ante a observância do princípio da reserva de jurisdição.

7.2 QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL, TELEFÔNICO

Jurisprudencialmente, o sigilo assume quatro vertentes de ordem prática, quais sejam, sigilo bancário, sigilo fiscal, sigilo telefônico e sigilo profissional. As três primeiras espécies de sigilo apontadas fazem referência aos dados, ou seja, contas bancárias, declaração anual do imposto de renda, contas telefônicas, enfim, documentos revestidos necessariamente da forma escrita. O sigilo profissional, todavia, não se manifesta necessariamente por meio de documentos, podendo ser demonstrado também pela fala, principalmente no decorrer de depoimento de advogados.⁶⁰

⁶⁰ DE PALMA, Alana Juliana Bonarcosi. **Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. SBDP, 2004 p. 44

É bem de ver, no entanto, que não se confundem a interceptação telefônica – isto é, a efetiva captação de conversa alheia – e os registros existentes na companhia telefônica acerca de ligações que tenham sido feitas. Ouvir a conversa de alguém é diferente de verificar que chamadas partiram de um determinado telefone ou foram por ele recebido.⁶¹

Em relação às comunicações telefônicas, é importante distinguir a⁶² diferença entre “violação de dados telefônicos” e “violação das comunicações telefônicas”. A primeira diz respeito à quebra de sigilo dos dados telefônicos, tais como ligações feitas e recebidas, duração das ligações, contas telefônicas. Esses dados telefônicos, desde que fundamentada a solicitação e observada a relação entre os dados requeridos e as pessoas investigadas, podem ser solicitados diretamente pela Comissão Parlamentar de Inquérito à companhia telefônica, não havendo necessidade de decretação por parte do Juiz.⁶³ A segunda, violação das comunicações telefônicas, diz respeito à escuta das conversas telefônicas. Essa violação ao direito fundamental à intimidade, à vida privada, protegido pelo art. 5º, X, da Constituição (erigido como cláusula pétrea), possui reserva jurisdicional, uma vez que tão-somente pode ser deferida por meio do Magistrado.

Algumas doutrinas defendem a impossibilidade da quebra de sigilo telefônico sob os fundamentos de que interceptação e sigilo, seguiriam o mesmo tratamento. É o que entende Luiz Roberto Barroso⁶⁴. Citado autor entende ainda que só poderia haver tal quebra, para fins de procedimentos criminais:

Tudo o que foi dito relativamente à busca e apreensão é também válido quanto à pretensão de quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal, pelos mesmos fundamentos: a efetivação de atos que importem em restringir

⁶¹⁵⁸ BARROSO, Luis Roberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), , Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, dezembro/janeiro/fevereiro,2008. Disponível na internet:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 20 de Maio de 2017)

⁶²⁵⁹ CANDEIA, Remilson Soares . **O controle jurisdicional dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito -CPI**. IDP, 2009 p. 120

⁶³⁶⁰ CANDEIA, Remilson Soares . **O controle jurisdicional dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito -CPI**. IDP, 2009 p. 120

⁶⁴ BARROSO, Luis Roberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, dezembro/janeiro/fevereiro,2008. Disponível na internet:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 20 de Maio de 2017

direitos se submete à reserva constitucional de jurisdição. Aqui, ademais, com um argumento suplementar: o inciso XII do art. 5 somente contempla a hipótese excepcional de violação das comunicações telefônicas “para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”, o que não valeria para uma investigação conduzida por comissão parlamentar de inquérito.

Inicialmente verificamos que houve julgados isolados em que STF entendia pela impossibilidade de as CPIS determinarem quebra sigilo fiscal, bancário, e telefônico. A **parte final** do acórdão é bem claro nesse sentido:

Quando estiver em questão a necessidade de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida, a invocação do princípio da separação de poderes não terá a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

(...) É por essa razão que a jurisprudência constitucional do STF – com apoio no magistério da doutrina – tem advertido que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações nem punir delitos (RDA 199/205), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195).

(...) O postulado da reserva constitucional de jurisdição – consoante assinala a doutrina (J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) – importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

(...) **(Concedo a medida liminar para) sustar a execução de qualquer medida de busca e apreensão e de quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal do impetrante**.” (MS 24.642, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/04/00)

Posteriormente o próprio Ministro mudou entendimento conforme ementas a seguir:

O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. (MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01)

A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela

Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. Celso de Mello (Pleno).” (MS 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/02/01)

O acórdão acima citado esclarece ainda que o pedido deve ser específico e fundamentado. Não pode ser genérico.

Percebe-se que diferentemente do que ocorre com a interceptação telefônica, o STF não considera ofensa à reserva de jurisdição, a quebra pelas CPIS de sigilo fiscal, bancário e telefônico. A Constituição Federal de 1988 não prevê exclusividade do poder judiciário dessas medidas.

Ressaltando que a quebra do sigilo telefônico refere-se aos dados e registros telefônicos. Outro argumento levando frequentemente é a teoria dos poderes implícitos⁶⁵ amplamente aceita pelo STF.

7.4 PRISÃO

Aqui é questão pacífica. Doutrina e STF entendem que CPI não pode determinar prisão, exceto em flagrante. Afinal qualquer do povo pode efetuar-la. É cabível, inclusive Habeas Corpus se houver receio de prisão ilegal. É o que ocorre em muitos casos. O depoente já chega com o Habeas Corpus preventivo deferido ao ser ouvido na Comissão. Aqui diferentemente do que ocorre com a interceptação telefônica, as CPIS se aproximam mais de um procedimento político administrativo e não de procedimento penal. Ressalta-se novamente que essa disparidade sobre sua natureza jurídica gera muitas contradições, quase que tornando as CPIS um Instituto *sui generis*, uma miscelânea jurídica:

A preservação da respeitabilidade de órgão do Legislativo – Comissão Parlamentar de Inquérito – prescinde de medidas extremas, como é a prisão

65 A teoria dos poderes implícitos tem sua origem na Suprema Corte dos EUA, no ano de 1819, no precedente *McCulloch vs. Maryland*. De acordo com a teoria, a Constituição, ao conceder uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução desta atividade. ANNINI NETO, Francisco; CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Teoria dos poderes implícitos e seu desvirtuamento em favor do poder investigatório do Ministério Público**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3575, 15 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24169>>. Acesso em: 25 junho. 2017.

preventiva do acusado da prática criminosa." (HC 85.646, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 21-6-2005, Primeira Turma, DJ de 14-10-2005.

7.5 BUSCA E APREENSÃO

A possibilidade de a Comissão Parlamentar de Inquérito determinar busca e apreensão sem interferência do Poder Judiciário constitui ponto controvertido na doutrina e na jurisprudência.

O Supremo Tribunal Federal, e parte da doutrina alegam que às comissões parlamentares não assiste competência para decretar a busca e apreensão **domiciliar**⁶⁶, "em virtude de se tratar de atribuição reservada, exclusivamente, ao Poder Judiciário.

Assim, a realização de buscas e apreensões domiciliares depende, sempre, de ordem judicial, em decorrência da garantia constitucional **da inviolabilidade do domicílio**, conforme art. 5º, XI:

Frisa-se então que a CPI não poderá efetuar a busca domiciliar pois é ato exclusivo do Poder Judiciário. Nesse sentido são as decisões do STF alegando que deverá a CPI: "(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. X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII); (b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor; (c) não confundir 'poderes de investigação do juiz' (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do jus libertatis, incluindo-se a apreensão, sequestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país." (grifo) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança 23.452, Rio de Janeiro. Rel. Min. Celso de Melo).

No entanto, diverge o Supremo Tribunal Federal com a doutrina no tocante a busca e apreensão de documentos e quaisquer objetos. O primeiro assegura às comissões parlamentares de inquérito a eficácia de seus atos investigatórios, e por

⁶⁶ O próprio código penal esclarece o que significa "casa", explicando que compreende: I – qualquer compartimento habitado; II – aposento ocupado de habitação coletiva; III – compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade. E que não compreende: I – hospedaria, estalagem ou qualquer outra habitação coletiva, enquanto aberta, salvo a restrição do n.º II do parágrafo anterior; II – taverna, casa de jogo e outras do mesmo gênero.

isso lhes confere o poder de determinar a busca e apreensão de bens e coisas que se incluam no objeto de suas investigações.

Afirmam os Ministros do STF que as comissões detêm o poder cautelar originário quanto aos elementos de prova e a sua titularidade constitucional do poder investigatório assegura que possam tomar as medidas que entenderem necessárias, independentemente de autorização judicial. Não há, quanto a esse ponto, reserva de jurisdição. No âmbito dessa competência podem requisitar, mandar buscar e apreender provas que, ao longo da investigação e a seu juízo, se façam necessárias para elucidar as denúncias:

Dessa regra se segue que as CPIs têm, também, o poder de assegurar a eficácia de seus atos investigatórios. Daí poderem determinar a busca e apreensão de bens e coisas que se incluam no objeto de suas investigações. O poder de investigação contém o poder de assegurar o conhecimento e, mesmo, a preservação dos elementos de prova relacionados com a investigação. As CPIs têm poder de investigar, logo têm poder cautelar originário quanto aos elementos de prova. A titularidade constitucional do poder investigatório assegura que as CPIs possam tomar as medidas que entenderem necessárias, independentemente de autorização judicial. Não há, quanto a esse ponto, reserva de jurisdição. No âmbito dessa competência podem requisitar, mandar buscar e apreender provas que, ao longo da investigação e a seu juízo, se façam necessárias para elucidar as denúncias." MS 23574 MC / DF Min. NELSON JOBIM DJ DATA-01-02-00.

Entre a doutrina discordante desta possibilidade (CPIS determinarem diretamente busca e apreensão) estão Luís Roberto Barroso e Ovídio Rocha Barros:⁶⁷

Qualquer busca e apreensão de documentos, peças, objetos, até mesmo para realização de perícias, depende de devido processo legal a realizar-se, de forma exclusiva, perante o Poder Judiciário. Dessa forma, não podem as comissões parlamentares, sem a intermediação judiciária, realizar busca e apreensão. Os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente. A busca e apreensão é um instituto especificamente de direito processual. A investigação parlamentar não é uma investigação de natureza criminal.

67BARROSO, Luis Roberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), , Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 2, dezembro/janeiro/fevereiro,2008. Disponível na internet:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 20 de Maio de 2017)

A mencionada doutrina entende que a busca e apreensão seria somente para instituto do direito processual e assim investigação parlamentar não é uma investigação criminal. O STF entende diferente que há sim características processuais na investigação parlamentar. No entanto para outros casos não admite essa característica, como no caso da quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, em que permite as quebrem diretamente e sabemos que no âmbito processual nem Ministério Público, nem Polícia Judiciária, podem realizar estes procedimento diretamente. Nota-se uma aparente contradição ou falta de um critério mais estabilizado.

7.6 DIREITO AO SILÊNCIO

Aplicação muito clara do princípio constitucional a não auto-incriminação⁶⁸. O respeito aos direitos fundamentais limita atuação da CPIS, assim como a todos.

Vide STF:

"É firme jurisprudência desta Corte no sentido de que a garantia contra a autoincriminação (art. 5º, inc. LXIII, da Constituição Federal) se estende a todas as pessoas sujeitas aos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito, assim às que ostentem qualidade de testemunhas, como aos indiciados mesmos, ou, envolvidos ou suspeitos (v. g., HC 79.244, rel. min. Sepúlveda Pertence, in RTJ 172/929-930; HC 78.814 e HC 83.648, rel. min. Celso de Mello. Cf., ainda, Ovidio Rocha Barros Sandoval, 'CPI ao Pé da Letra',

68 O sistema de proteção ao silêncio é objeto tanto do direito processual penal quanto do direito constitucional, estando, inclusive, consagrado como garantia fundamental elencada no artigo 5º, LXIII da Carta Magna. Dessa forma, não resta dúvida acerca da sua importância para o ordenamento jurídico pátrio. Faz-se imprescindível salientar que esta garantia é, também, objeto de proteção de tratados internacionais como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana de direitos humanos, sendo este último superior àquele, uma vez que apresenta texto protetivo mais amplo. Este sistema consagra o direito à não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*), conhecido como a máxima de que "ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo", guardando estrita relação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Neste viés, cumpre destacar que o objetivo principal do sistema de proteção ao silêncio encontra-se voltado para a busca da verdade real no processo, intentando-se evitar a punição de inocentes que apresentam confissões irreais, vítimas, muitas vezes, de técnicas de indução, ou até mesmo de coação. O direito ao silêncio está previsto no Art. 5º da CF/88, ou seja, é um direito fundamental (o que também o torna cláusula pétrea, ou seja não pode ser modificado) e está localizado no inciso LXIII deste mesmo dispositivo legal, inferindo que a pessoa presa tem o direito de ficar calado e ter a assistência de sua família e advogado. Encontra previsão legal no art. 8 da Convenção Americana de Direitos Humanos e também no art. 186 do Código de processo Penal, que afirma que o juiz não pode proferir sentença pelo mero silêncio por parte do acusado, até porque todo processo necessita-se de uma fundamentação. O direito ao silêncio é uma verdadeira conquista histórica que proveio da evolução do direito e da sociedade, é uma forma poderosa de defesa do indivíduo perante o Estado. GASPARI, Andreia. **O direito ao silêncio no Brasil**. Disponível em www.lfg.com.br 27/06/2008.

Campinas, Ed. Millennium, 2001, pp. 64-66, n. 58). De tal garantia decorrem, para a pessoa objeto de investigação, e, até, para testemunha, os seguintes direitos: a) manter silêncio diante de perguntas cuja resposta possa implicar auto-incriminação; b) não ser presa em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), nem tampouco de falso testemunho (art. 342 do mesmo Código); e c) não ter o silêncio interpretado em seu desfavor." (HC 84.214-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 23-4-2004, DJ de 29-4-2004). No mesmo sentido: HC 95.903-MC, rel. min. Menezes Direito, decisão monocrática, julgamento em 26-8-2008, DJE de 1º-9-2008

Toda pessoa intimada a depor perante a comissão parlamentar de inquérito tem o dever de comparecer, podendo recusar-se a responder perguntas que não vinculam ao fato determinado, que atinjam a sua privacidade ou digam respeito a negócios particulares despidos de qualquer repercussão com o interesse público. Ademais, quem não responde a perguntas tendenciosas ou mal intencionadas não pratica crime algum, apenas faz uso do seu direito de calar-se e, até mesmo, se for o caso, de não auto-incriminar.⁶⁹

O assunto é muito complexo, envolvendo uma série de pormenores, muito semelhantes aos do processo penal, Como direito a mentira (se é que há), prática de crime de desobediência etc.

Em relação as testemunhas verificado conflito testemunhal entre o dever de dizer a verdade, com a devida sanção decorrente do falso testemunho, e o direito de não se auto-incriminar, este deve prevalecer, segundo jurisprudência máxima. Fundamenta-se, no âmbito formal, na hierarquia das normas, pois, enquanto o dever de dizer a verdade possui previsão em Lei e Regimento Interno, o direito à não auto-incriminação está assegurado constitucionalmente.

Ocorre que muitas vezes a CPI trata um investigado como testemunha para lhe obrigar a dizer a verdade e não recusar-se. Ainda assim se for arrolada como testemunha, mas podendo vir alguma hipótese de sua incriminação, há a incidência do princípio da não auto incriminação:

Embora depondo como testemunha, após prestar juramento, não comete falso testemunho quem teria faltado à verdade sobre fato que o poderia incriminar, como parece ser a hipótese: incide aí o princípio

⁶⁹ PEIXINHO, Manoel Messias Peixinho; GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

nemo tenetur se detegere, explicitamente consagrado na Constituição (art. 5º, LXIII) e o corolário, de resto, de garantia do devido processo legal". HC 73.035-3/DF.Min. Carlos Velloso. Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal 38Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 13/11/1996.

7.7 PODER DE CAUTELA/INDISPONIBILIDADE DE BENS

A questão cinge-se sobre os poderes de cautela e a auto executoriedade das decisões das CPIS.

Eis a redação do art. 2º da Lei 1.579/52:

No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinarem as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministro 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.

A lei não referencia o poder geral de cautela às CPIS, no entanto, a CF/88 não reservou com exclusividade ao Poder Judiciário este poder. Os favoráveis a possibilidade de as CPIS decretarem a indisponibilidade de bens, argumentam que não há reserva de jurisdição neste caso, tendo em vista que para eficácia da investigação demandaria esta possibilidade. Outros argumento são a teoria dos poderes implícitos, autonomia do poder legislativo, separação de poderes. Os contrários a este entendimento alegam a reserva de jurisdição, pois entendem que poder cautelar não se confundem com poderes instrutórios deferidos as CPIS, pois serviriam para assegurar futura decisão judicial.

Há farta jurisprudência sobre o assunto:

O decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIS: indisponibilidade de bens, ou medida similar – qual o arresto, o sequestro ou a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação. 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. Quanto às demais provisões questionadas – a quebra dos sigilos 'bancário, fiscal e telefônico' – não há como negar sua natureza probatória

e, pois, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, § 3º, da Constituição faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito. (...) Mas, admitida que seja a coincidência dos respectivos âmbitos, é certo que ao poder instrutório das CPIs não se aplicam as mesmas limitações materiais e formais oponíveis ao poder instrutório dos órgãos judiciários. (...) Limitação relevantíssima dos poderes de decisão do juiz é a exigência de motivação, hoje, com hierarquia constitucional explícita – CF, art. 93, IX”. 4141 DJU 22.06.99, p. 31, MS 23.466-1-DF (medida liminar), rel. Min. Sepúlveda Pertence.

A Constituição Federal estabeleceu textualmente que ditos poderes são os de investigação próprios dos órgãos jurisdicionais. Significa dizer que os demais poderes inerentes aos magistrados não foram conferidos às ditas comissões, entre eles o poder geral de cautela, que fundamenta a prática de atos pelos juízes visando a assegurar o cumprimento de futura decisão judicial, ou a efetiva aplicação da lei, ou a conservação de bens, direitos, documentos, etc. Percebe-se, pois, diante dessa última limitação, que não têm as comissões parlamentares de inquérito o poder de determinar, entre outras coisas, a indisponibilidade de bens, a proibição de afastamento de pessoas do país ou a decretação de prisão preventiva”. MS 23.480-6/RJ. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS prejudicado por unanimidade de votos. 04/05/2000. as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos, e, portanto, não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, como a indisponibilidade de bens, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juízes”. MS 23.480-6/RJ. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS prejudicado por unanimidade de votos. 04/05/2000.

7.8 CONDUÇÃO COERCITIVA DE TESTEMUNHAS

A Lei Federal nº 1.579/52, previu amplos poderes às CPIS, determinando a aplicação subsidiária da legislação penal e processual penal. Com efeito, o artigo 3º, § 1º, Lei Federal nº 1.579/52 exige que o Poder Legislativo, diante de injustificado comparecimento de testemunhas às CPIs, busque junto ao Poder Judiciário decisão que autorize a condução forçada.

Autores há que sustentam que o artigo 3º, § 1º da Lei Federal nº 1.579/52 não foi recepcionado pela CRFB/88, na medida em que a condução forçada de testemunhas por deliberação única das CPIS se inclui nos poderes próprios de investigação das autoridades judiciárias, tal qual permitido pelo artigo 58, § 3º da CRFB/88.⁷⁰

70 SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton, **Comissão Parlamentar de Inquérito**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.p123.

A condução coercitiva de uma pessoa para a prática de um ato jurídico importa, por certo, na restrição de um direito fundamental, qual seja, o direito de locomoção, mais especificamente o direito de ir e vir, assegurado aos cidadãos brasileiros no artigo 5º, incisos XV e LIV da CRFB/88. Partindo da premissa de que a condução coercitiva de testemunha é ato restritivo de direito que recai sobre a pessoa humana, não há como afastar-se a reserva de jurisdição para sua concretização a partir da interpretação extensiva da aberta regra "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" contida no § 3º do artigo 58, da CRFB/88. Deste modo, existindo na legislação brasileira regra (artigo 3º, § 1º, da Lei Federal nº 1.579/52) que imponha procedimento para condução de testemunhas que se recusam, injustificadamente, a depor em Comissões Parlamentares de Inquérito, exigindo prévia decisão do Poder Judiciário, crê-se que não há que se falar em sua inaplicação (por não recepção constitucional), na medida em que está a dar efetividade ao fundamental direito dos cidadãos previsto no artigo 5º, incisos XV e LIV, da CRFB/88.

Já para o STF, a CPI tem o poder de condução coercitiva de testemunhas, visto que qualquer pessoa não pode se furtar de comparecer perante a autoridade prevista legalmente e cumprindo a efetividade dos poderes investigatórios das CPIS.

Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho. Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições. A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o "punctum dolens" da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil. Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do ato correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal. Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar. Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só a posteriori pode ser apreciado caso a caso. A testemunha, não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar

a verdade, o que é modalidade de falso testemunho. (HC 71039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 06-12-19.

8 NOVA LEI DAS CPIS

A lei nº 13.367, de 5 de dezembro de 2016 que altera a lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito não alterou substancialmente a antiga . Foram somente alguns pontos relevantes . Como exemplo: em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, nos termos dos arts. 218 e 219 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal também caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens.

Vê-se que houve aproximação muito grande com o processo penal que futuramente trarão muitas controvérsias, principalmente em relação a previsão das cautelares.

CONCLUSÃO

É sabido que as CPIS exteriorizam uma das facetas da função típica fiscalizatória do Poder Legislativo. No entanto a definição de seus poderes e limites durante seu trabalho investigativo sempre suscitou muitas dúvidas na doutrina e na jurisprudência. O objetivo deste trabalho foi justamente este.

Nesse sentido podemos concluir que a jurisprudência do STF se mostra mais ampliativa em relação o estabelecimento da competência das CPIS. O STF admite que as CPIS determinem diretamente, sem autorização judicial ,a quebra de sigilo, fiscal bancário e telefônico durante seus trabalhos investigativos. Importante observar que o STF não admite esta possibilidade ao Ministério Público, o que se mostra no mínimo contraditório, pois os resultados dos trabalhos investigativos das CPIS são remetidos ao Ministério Público para providências cabíveis conforme determina a Constituição Federal.

Em relação a busca e apreensão , o STF tem entendido pela possibilidade, vedando apenas a hipótese de busca e apreensão domiciliar ,em virtude de ser necessária autorização judicial. Outra possibilidade deferida pelo Supremo Tribunal Federal é a possibilidade de condução coercitiva de testemunhas para depoimento, desde que observadas todas as garantias constitucionais, como direito a não auto incriminação. Em relação a prisão não se admite que as CPIS realizem qualquer prisão ,permitido apenas a prisão em flagrante , sendo cabível inclusive, habeas corpus em caso de ilegalidade.

Quanto a interceptação telefônica, STF teve interpretação mais restritiva, não admitindo a possibilidade as CPIS, entendeu se tratar de matéria sujeita a reserva de jurisdição.

Igualmente, não defere poderes cautelares as CPIS, em virtude deste poder não se inserir no denominado poderes investigatórios próprio de autoridades judiciais de acordo com a Constituição Federal. STF entendeu que este poder cautelar é exclusivo de autoridades judiciais pois sua finalidade é garantir a eficácia de futuras decisões judiciais, não sendo o caso das CPIS. Dessa forma entendeu pela não admissão de decretação de indisponibilidade de bens.

Outra observação é de que muitas vezes as decisões se mostram contraditórias, isto talvez em razão da dificuldade em determinar a natureza jurídicas das CPIS e da definição do que seja poderes de investigação próprios de autoridades judiciais deferidas as mesmas. Entendeu-se que seriam os poderes instrutórios de juízes na condução de processos e restritas ao campo probatório. Mas aqui reside a problemática, se nem mesmo no processo penal o juiz pode deferir determinadas matérias de ofício, como as CPIS poderiam, como é o caso da quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico. E a questão do contraditório e ampla defesa como ficam nesse cenário nebuloso?

Há ainda muitas questões a serem resolvidas para que não tenhamos um cenário de insegurança jurídica, e as pessoas saibam exatamente quais são as regras do jogo. Não se está querendo amesquinhar a função fiscalizatória das CPIS, mas a ampliação de seus poderes podem levar a muitas injustiças e desrespeito a direitos fundamentais, pois sabemos que o poder legislativo é órgão político e não imparcial, como são o Ministério Público e a polícia judiciária. O uso dessas CPIS muitas vezes vem sendo desvirtuado para fins de promoção pessoal ou perseguição política ou outros interesses escusos que viraram rotina na nossa realidade política brasileira.

O que deve ocorrer é uma restrição ao seu trabalho investigativo, para que o Poder Legislativo aprofunde em determinados temas de interesse público e promova alterações na legislação e outras políticas públicas, este o papel primordial do Poder Legislativo. Nos moldes atuais para um cidadão é preferível ser investigado pela polícia judiciária e pelo Ministério Público do que por uma CPI em virtude da ampliação de seus poderes, que vão além de mero caráter investigativo. É preciso um novo debate do Instituto para que tenhamos um novo horizonte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BARROSO, Luis Roberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), , Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 2, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível na internet:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 20 de Maio de 2017)
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BULOS, Uadi Lamego. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.180. apud SILVA, Carlos Alex santos. **Comissões Parlamentares de Inquérito- limitações formais e materiais**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, ano 2006.
- CANDEIA, Remilson Soares. **O controle jurisdicional dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito -CPI**. IDP, 2009.

CARAJELES COV, Yuri, **Comissões Parlamentares de Inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**, Curitiba, Juruá Editora, 2007.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

COMPARATO, Fabio Konder, **Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites**, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 5, Malheiros Editores, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 20ª ed., 1998.

DE PALMA, Alana Juliana Bonarcosi. **Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. SBDP, 2004.

FERREIRA, Dnar Mendes. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, 1954; TUCCI, Rogério Lauria. **Comissão parlamentar de inquérito: Atuação : competência: caráter investigatório**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 6, 1994.

LAMY, Marcelo. **Doutrina judicial vinculante sobre as comissões parlamentares de inquérito - cpí's**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 14 – jul./dez. 2009.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, 1954.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, atualizada por MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes e MONTEIRO, Yara Darcy Police, 6º Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1993..

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martins Claret, 2004.

MORAES, Alexandre de. **“Direito Constitucional”**, 13ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2001.

PINTO, Guilherme Newton do Monte. **A reserva de jurisdição**. Revista Letras Jurídicas, ano 41, n. 1, Nov. 2009.

PEIXINHO, Manoel Messias Peixinho; GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

ROCHA, Cesar Asfor. **A Luta pela Efetividade da Jurisdição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SANTOS, Ruy. “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, in O Poder Legislativo, suas Virtudes e seus Defeitos, Brasília, 1972.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros Editores, 22ª ed. São Paulo, 2003.

WATANABE, Kazuo. **Controle Jurisdicional: princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional no sistema jurídico brasileiro e Mandado de Segurança contra atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

