

IDP
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**ABUSO DE PODER NAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

WELLINGTON OLIVEIRA

BRASÍLIA-DF

2007

WELLINGTON OLIVEIRA

**ABUSO DE PODER NAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

Monografia apresentada ao IDP, como exigência parcial para obtenção do diploma de pós-graduação em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Gilmar Ferreira Mendes

BRASÍLIA-DF

2007

FOLHA DE APROVAÇÃO

Agradecimentos: Meus sinceros agradecimentos aos mestres, em especial, ao meu orientador Prof. Gilmar Ferreira Mendes, que com grande dedicação e carinho transmitiram conhecimento, experiências profissionais e de vida. A eles expresso meu profundo respeito, que sempre será pouco, diante do muito que me ofereceram.

RESUMO

A Comissão Parlamentar de Inquérito deve ser criada para apurar fato determinado, especificamente apontado no momento de sua criação. Desta forma, não se pode criar CPI para investigações genéricas, abstratas. Contudo, essa exigência constitucional não impede que a CPI, durante seus trabalhos, investigue outros fatos conexos com o fato originalmente apontado para sua criação. A CPI deve ser criada por prazo certo, sendo obrigatório o apontamento do prazo previsto para a conclusão dos seus trabalhos, mas a fixação inicial de prazo não impede que seja ele sucessivamente prorrogado dentro da legislatura. As CPIs não se encontram imunes ao controle de legitimidade de seus atos pelo Poder Judiciário e ao dever de motivar suas decisões gravosas aos direitos individuais. Uma CPI não pode, por exemplo, impedir a presença de advogado do depoente durante suas sessões. Os membros que agirem com abuso de poder, cometendo arbitrariedades, estarão extrapolando os ditames das leis do ordenamento jurídico brasileiro, e pode sofrer restrições com o intuito de conter os excessos. A Constituição Federal assegura aos indivíduos direitos e garantias fundamentais, e proíbe comportamentos abusivos e arbitrários por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

Palavras-chave: abuso de poder, autoridade, comissão parlamentar de inquérito, indiciados, testemunhas.

ABSTRACT

The Parliamentary inquiry commission must be created to select determined fact, specifically pointed at the moment of its creation. Of this form, if it cannot create CPI for generic, abstract inquiries. However, this constitutional requirement does not hinder that the CPI, during its works, investigates other connected facts with the fact originally pointed with respect to its creation. The CPI must be created by certain stated period, being obligator the note of the stated period foreseen for the conclusion of its works, but the initial setting of stated period does not hinder that it inside of the legislature is successively extending. The CPIs if does not find immune to the control of legitimacy of its acts for the Judiciary Power and to the duty to motivate its firms decisions to the individual rights. A CPI cannot, for example, hinder the lawyer presence it deponent during its sessions. The members that to act with abuse of being able, committing arbitraries, will be surpassing the rules of the laws of the Brazilian legal system, and can suffer restrictions with intention to contain the excesses. The Federal Constitution assures to the right individuals and basic guarantees, and probed abusive and arbitrary behaviors on the part of any agent of the Public Power or of any state institution.

Word-key: abuse of being able, authority, parliamentary inquiry commission, defendants, witnesses.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: SUA ORIGEM HISTÓRICA, NASCIMENTO E INCLUSÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	11
1.1 ESBOÇO HISTÓRICO	11
1.2 NASCIMENTO NO BRASIL DO INSTITUTO DA CPI	13
1.3 INCLUSÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	13
1.3.1 Constituição de 1824.....	13
1.3.2 Constituição de 1891.....	14
1.3.4 Constituição de 1837.....	17
1.3.5 Constituição de 1846.....	17
1.3.6 Constituição de 1967.....	20
1.3.7 Constituição de 1988.....	21
2 CONCEITO, REGRAS DE FUNCIONAMENTO, PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	25
2.1 CONCEITO	26
2.2 REGRAS DE FUNCIONAMENTO DAS CPIS	27
2.2.1 Pressupostos de legitimidade.....	27
2.2.2 Catálogo de poderes da CPI	28
2.2.3 Limites aos poderes da CPI	32
2.2.4 Limites constitucionais formais.....	33
2.2.5 Limites constitucionais materiais	34
3 DO ABUSO DE PODER NAS CPIS	40
3.1 CONCEITO DE ABUSO DE PODER	44
3.2 REQUISITOS E EXIGÊNCIAS.....	46
3.3 LEGISLAÇÃO.....	47
3.3.1 Comentários à Lei de Abuso de Autoridade.....	47
3.3.2 Comentários à Lei n. 10.001/2000	50

3.4 DIFERENÇA ENTRE TESTEMUNHA E INDICIADO	51
3.5 CASOS ESPECÍFICOS DE ABUSO DE PODER.....	56
3.5.1 Excesso de poder.....	57
3.5.2 Desvio de poder (desvio de finalidade)	59
3.6 O PAPEL DO ADVOGADO E A DEFESA DE SUAS PRERROGATIVAS NO ÂMBITO DA CPI.....	60
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

INTRODUÇÃO

As comissões parlamentares de inquérito têm exercido um importante papel na consolidação do Estado Democrático de Direito, sobretudo como eficaz instrumento de fiscalização e moralização da coisa pública. Vale ressaltar que a atividade típica do Poder Legislativo é a de legislar, porém não se resume unicamente a isso, tão importante quanto este é a sua prerrogativa de ser o fiscal legítimo dos outros Poderes do Estado, além de si mesmo.

Para cumprir esta missão ordenada pelo povo através do sufrágio universal, o Parlamentar membro de uma comissão parlamentar de inquérito sai de sua roupagem política e encara os procedimentos técnicos próprios dos magistrados, devendo se portar com a mesma imparcialidade que um magistrado se comporta em uma instrução processual. Sabe-se que se um magistrado quebrar ou avançar, opinando ou pendendo para um dos lados, estará cometendo um ato que fere uns dos pilares de sua espinhosa missão, a de julgar com imparcialidade: nesse caso, poderia ser afastado por suspeição na medida em que seu objetivo é coletar provas, instruir o processo, ouvir e não decidir, ainda, nesta fase. Da mesma forma deve se comportar o Parlamentar membro de uma comissão parlamentar de inquérito.

Não raras vezes, contudo, o judiciário é chamado para dirimir conflitos no âmbito de uma investigação parlamentar, pois no afã de cumprir esta missão constitucional, muitos parlamentares antecipam suas opiniões, fazem

acusações, desrespeitam a dignidade dos cidadãos aqui ali comparassem, mandam prender injustamente, testemunhas e até advogados, numa clara demonstração do abuso de poder. É de causar repulsa constatar que um instrumento como este, que deveria ter um viés eminentemente técnico, tem se transformado em grande circo eleitoral, em um tribunal quase inquisitório de ofensa aos direitos e garantias fundamentais.

Com relação ao foco central do presente trabalho, o abuso de poder no âmbito de uma CPI, é forçoso reconhecer que muitos parlamentares desconhecem definições básicas para o bom andamento dos trabalhos, diferenças entre testemunhas e indiciados são completamente desconhecidas, ou cinicamente desrespeitada.

Não raras vezes, a garantia ao silêncio ou o direito de não se auto-incriminar é atacado por estes parlamentares, muitas vezes com o incentivo da mídia, esquecendo-se completamente dos artigos e cláusulas pétreas esculpidas na Constituição Federal de 1988.

Assim, mister se faz necessária uma lei regulamentando o funcionamento interno das CPIs, normatizando seus procedimentos, fixando regras escritas claras, no Regimento Interno ou na lei, e que se vai encontrar o devido equilíbrio, a segurança jurídica e a definição de limites que deve ter este poderoso instrumento.

Faz-se necessário também esclarecer a opinião publica de que uma investigação parlamentar não condena ou julga ninguém, somente levanta fatos, dados, reúne evidencias, provas, elementos processuais que no futuro possam servir de instrução para a propositura de uma Ação Penal por parte do Ministério Público que tem a prerrogativa para tanto.

Esta monografia trata, sem a pretensão de esgotar o assunto, sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, enfocando as oitivas realizadas no curso destas comissões, e dos abusos cometidos por parlamentares com relação às testemunhas, indiciados e aos advogados.

1 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: SUA ORIGEM HISTÓRICA, NASCIMENTO E INCLUSÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

1.1 ESBOÇO HISTÓRICO

Por primazia, o Poder Legislativo exerce o controle político dos atos praticados pelo Governo. Este controle ou esta fiscalização político-administrativo da ao Poder Legislativo meios de questionar atos do Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, com a finalidade de mapear e posteriormente analisar a gestão da coisa pública e, por consequência, se houver desmandos, tomar as medidas que entendam necessárias. Fica de fácil entendimento então que o poder de investigar é inerente às praticas do Poder Legislativo, assim como elaborar leis.

Com escopo de executar essa tarefa, controle político-administrativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito são um instrumento de grande eficiência e exclusiva do Poder Legislativo, sendo hoje uma prática universal, prevista e consagrada nos mais diversos ordenamentos jurídicos.

Ao iniciar esta abordagem científica, mister se faz viajar ao passado e resgatar as origens históricas deste abrangente instituto de investigação por parte do parlamento.

É consenso entre certos estudiosos estrangeiros¹, que as Comissões Parlamentares de Inquérito tiveram sua origem no direito constitucional inglês, no fim do século XIV, durante o reinado de Eduardo II. Porém autores renomados, como Manoel Gonçalves Ferreira filho² e Nelson de Souza Sampaio³, não retroagem tanto na história e consolidam a percepção de que as chamadas “capes” teriam sido criadas pela primeira vez na Câmara dos comuns em princípio do século XVIII. Diante de tais variações de prisma histórico, importa desde logo é verificar que, antes da instituição de comissões propriamente ditas, no início remoto e durante muito tempo o que ocorria era a transformação da própria casa parlamentar em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretamente, quase sempre, atendendo aos reclamos do povo. Deste modo os princípios históricos, que depois se tornou em princípio institucionais, nasceram do clamor do povo, que exigia uma investigação para apurar e depois, se necessário, um procedimento para punir desmandos e desvios. Consolidado este entendimento, o que se verificou a seguir foi que a partir da Inglaterra, o instituto dos inquéritos parlamentares disseminaram-se mundo afora e um dos primeiros lugares a que chegou foi às colônias inglesas do Novo Mundo.

Ali, em 1691, a Assembléia de Nova Iorque prendeu uma testemunha que se recusou a responder a um inquérito. Após a independência americana, em 1776, os novos Estados deram seqüência à prática. Curioso notar que depois de ratificar o Texto Constitucional Americano, nos idos de 1792, a Câmara dos Deputados instituiu uma comissão para investigar os motivos da

¹ BYAIS apud SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do Inquérito Parlamentar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 11.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: arts. 44 a 103. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 70.

³ Ibidem, mesma página.

derrota do General Arthur St. Clair num combate com os índios. A partir daí a disseminação e o fortalecimento desse instituto não cessou mais.

Na América Latina, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgem a partir de meados do século XIX, tanto na Argentina, no Uruguai, bem como no nosso país.

1.2 NASCIMENTO NO BRASIL DO INSTITUTO DA CPI

No Brasil as Comissões Parlamentares de Inquérito, este tão importante mecanismo de controle e fiscalização por parte do Legislativo, só alcançou eficácia plena quando positivada em nossa Carta Política. Por tradição, o Brasil, que não adotou uma postura consuetudinária de aplicação e interpretação de suas normas, assim como a Inglaterra ou Estados Unidos, se viu obrigado a regular através de lei constitucional ou infraconstitucional todas as matérias de direito, no Brasil a lei só tem eficácia plena quando positivada. Então, mister se faz, buscar as origens que levaram a positivação e por consequência a real aplicação do instituto em comento.

1.3 INCLUSÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

1.3.1 Constituição de 1824

A Constituição Política do Império de 1824, não trazia positivada o instituto da comissão parlamentar de inquérito, porém alguns intérpretes da

nossa primeira Lex Mater vislumbravam a prerrogativa de instituir uma CPI com base no artigo 15, IX, que atribuía amplos poderes à Assembléia Geral para “velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação”. Todavia o certo é que durante o Brasil-Imperio, as circunstâncias políticas não ensejavam a atmosfera propícia para a implantação de um CPI.

1.3.2 Constituição de 1891

No dia 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que seguindo a tendência da Constituição de 1824 também não previa expressamente o instituto da CPI. Apesar disso, entendia-se, à época, que o silêncio do constituinte de 1891 não impedia que as Casas congressuais empreendessem investigações parlamentares⁴.

Segundo Bulos, essa interpretação liberal, mas não contra legem, levou o Regimento Interno do Senado a consignar, no seu art. 62, o seguinte mandamento:

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

Desta feita, com a positivação deste dispositivo, com ampla interpretação, garantia-se o direito de investigar.

⁴ BARBOSA, Ruy apud BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.179.

⁵ Ibidem, p. 179.

Conforme ensina Nestor Massena, citado por Bulos, o artigo regimental consagrava a existência de comissões parlamentares de inquérito, sendo que nenhuma testemunha poderia, se convocada, deixar de comparecer perante os órgãos investigadores, sob pena de cometer desobediência. Todavia, qualquer penalidade só poderia ser imposta pela autoridade judiciária⁵.

Apesar da heróica tentativa do Senado, poucos requerimentos de investigação chegaram a serem aprovados pelos parlamentares, pois, a grande maioria destes parlamentares pertencia à base de apoio do governo central, que por razões óbvias não pretendiam ver seus atos sendo investigados pelo legislativo, além do argumento de que, a falta de uma lei infraconstitucional para definir os parâmetros, os poderes e os procedimentos desse novo instituto de investigação parlamentar impedia sua adoção.

1.3.3 Constituição de 1934

Foi na promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, que consagrou constitucionalmente a comissão parlamentar de inquérito, positivando expressamente em seu texto.

Segundo o mestre Bullos, sob a inspiração da Carta Weimar (art. 34), o texto de 1934 prescreveu:

Art. 36. A Câmara dos Deputados creará comissões de inquérito sobre factos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.
Parapho único. Applicam-se a taes inquéritos as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno.

⁵ BULOS, op. cit., p.179.

⁷ Ibidem, p. 180.

Pelo art. 92, § 1º, VI, da aludida Carta Política, o senado podia: “Criar comissão de inquerito, sobre factos determinados, observando o parágrafo único do art. 36”.

Como é de notório saber, a constituição de 1934 teve vida curtíssima, tendo sido ab-rogada em 1937 quando veio à lume um novo ordenamento constitucional. De acordo com os estudos e pesquisas do autor Aguinaldo Costa Pereira⁶, compulsando os anais do Congresso, não foi possível encontrar mais do que seis comissões de inquérito na Câmara dos Deputados, das quais apenas duas tiveram seus trabalhos concluídos. Tem-se a idéia de que os parlamentares da época não conseguiram perceber o vulto desse novo instrumento de controle e investigação que a lex mater havia lhes conferido.

Porém de acordo com Bullos, o mérito do constituinte de 1934 não pode ser renegado. Foi devido a sua iniciativa que as comissões parlamentares de inquérito ingressaram expressamente na ordem constitucional brasileira⁷.

Outro grande feito indireto dos parlamentares constituintes de 1934, é que sobre influência da Constituição Federal, a grande maioria das Constituições Estaduais promulgadas em 1935, instituiu em seus textos a previsão do inquérito parlamentar. As exceções ficar por conta dos estados de São Paulo e Mato Grosso.

⁶ PEREIRA, Aguinaldo Costa. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: ASA, 1948, p. 177.

⁷ BULLOS, op. cit., p. 181.

1.3.4 Constituição de 1937

Como já foi dito, em 1937 o Brasil ganhava uma nova constituição, decretado em 10 de novembro de 1937 por Getúlio Vargas, Constituição esta de caráter extremamente autoritária, silenciou-se, obviamente, quanto às comissões parlamentares de inquérito.

Destaca-se, a propósito, que um instituto como este em comento, é um instrumento de grande repercussão político, por este motivo sua efetivação e eficiência se verificam onde o regime é democrático. Via de regra, a comissão parlamentar de inquérito é incompatível com regimes autoritários. É bem verdade que em ditaduras existem mecanismos de investigação parlamentar, embora só sejam usadas de acordo com os interesses e conveniências de seus mandatários.

1.3.5 Constituição de 1946

Com o advento da Constituição Democrática, promulgada em 18 de setembro de 1946, a CPI voltou ao status de mandamento constitucional na ordem jurídica nacional. Em princípio seguiu o modelo disposto na Constituição de 1934, porém inovou uniformizando o procedimento de instalação de CPIs nas duas casas do Congresso e inaugurando no ordenamento jurídico constitucional o chamado “princípio da colegialidade”, muito importante para o fortalecimento de nossa jovem democracia, pois com a adoção deste princípio foi possível equilibrar as forças dentro do parlamento em nome da representabilidade popular.

Assim dispunha a *lex mater* em seu art. 53:

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

Parágrafo único. Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

O parágrafo único do art. 40, por seu turno, determinava o seguinte: “Na constituição das comissões, assegura-se-à, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva câmara”.

De acordo com o entendimento de Bullos⁸, dois fatores marcaram a evolução constitucional da CPIs no Brasil, durante a vigência da Constituição de 1946:

1) A edição da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, para regulamentar o art. 40, posteriormente pela Lei n. 4595, de 31 de dezembro de 1964; e

2) A confirmação da tendência a acompanhar o constituinte federal, consagrando comissões parlamentares de inquérito nas constituições dos Estados-Membros.

Sem embargo, se coube à Constituição Federal de 1934 introduzir as comissões parlamentares de inquérito entre nós, foi durante o período de vigência da Carta Suprema de 1946 que o Poder Legislativo deu o primeiro passo para o exercício delas. Sobretudo após a edição da Lei 1.579 em 1952, essa familiaridade dos corpos legislativos com as CPIs aumentaram de número. Nessa época, o argumento da falta de lei para a implantação do inquérito parlamentar já não era mais invocado, como houvera ocorrido em 1891⁹.

⁸ BULLOS, op. cit., p. 183-184.

⁹ Ibidem, p. 184.

Apesar de não ainda ter entrado nos aspectos específicos das CPIs, explicando seus poderes, limites e competências, não podemos passar a frente sem citar um fato que certamente contribuiu para o fortalecimento deste instituto em definitivo perante o parlamento brasileiro e principalmente perante a opinião pública.

Em 1953, pouco mais de um ano antes do fatídico suicídio do então Presidente da República Getúlio Vargas, o Brasil vivia dias conturbados; de um lado uma forte oposição ao governo Vargas exercida pela UDN, que atacava ferozmente o governo por meio dos veículos de comunicação, sobre tudo na Capital Federal, que na época era o Rio de Janeiro. Do outro lado o governo contra-atacava com medidas populistas, e um dos poucos veículos de comunicação que ousava defender o governo era o Jornal Última Hora, de propriedade do jornalista Samuel Wainer.

No dia 03 de junho de 1953, foi aprovada na Câmara Federal a Resolução n. 313 de autoria do Deputado Armando Falcão, que criou a CPI do “Caso Última Hora”. Suspeitava-se na época que este veículo era financiado pelo Governo Federal, por meio de recursos do Banco do Brasil.

Essa comissão parlamentar de inquérito foi paradigmática para as que a sucederam, pois, no seu decurso uma questão judicial das mais relevantes e que firmou jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, qual seja, o hábeas corpus impetrado por Samuel Wainer, presidente do jornal Última Hora, para eximir-se de atender à segunda convocação para depor na comissão, o qual foi denegado por aquela corte. A relevância do julgado, que fez torna-se paradigma, reside nos fatos de que o STF não só firmou a sua competência originária para conhecer de atos das CPIs, mas também recusou o argumento

do impetrante de que a sua condição de indiciado o isentava do dever de comparecer perante a comissão¹⁰.

A partir deste caso de grande repercussão na época, o que se verificou foi à disseminação deste instituto por todo o Brasil, CPIs com grande relevância social, ética e moral, como a CPI retrocitada, porém na maioria das vezes o que se viu foi um grande palco de promoção pessoal de certos parlamentares, e neste ponto a investigação parlamentar começava a perder o sentido. Transformada, não raro, em mecanismos de publicidade e de demagogia política, deixaram de perseguir o escopo fiscalizatório da moralidade dos atos da Administração Pública¹¹.

1.3.6 Constituição de 1967

A Constituição Federal de 1967, promulgada em 24 de janeiro, elaborada sob o regime militar, estatuiu no seu art. 39: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros”.

A exegese Constitucional exigida neste artigo torna de fácil percepção certas diferenças em relação ao texto de 1967, pois agora a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podiam separadamente ou em conjunto criar comissões de inquérito e ainda com prazo certo.

O fato é que, apesar do texto constitucional nitidamente centralizador, preservar o dispositivo que previa a instalação de uma CPI, seria impossível

¹⁰ SAMPAIO, op. cit., p. 27.

¹¹ BULOS, op. cit., p. 185.

levar a diante uma investigação que versasse sobre algum ato Executivo, pois como é de notório saber, vivíamos debaixo de um governo militar extremamente repressor, que não aceitaria ser alvo de fiscalização do Legislativo, muito menos ter seus atos julgado por parlamentos de consciência livre, portanto, a verdade cristalina é que o poder de investigação por parte dos parlamentares se resumiu à teoria escrita na *lex mater*, fato este de fácil comprovação, haja visto, as diversas cassações de parlamentares e aposentadoria compulsória de juizes.

Formalmente, portanto, o Parlamento brasileiro manteve todas as prerrogativas legais para exercer sua função fiscalizadora sobre o Poder Executivo. Além das comissões parlamentares de inquérito, podia, ainda, nos termos do artigo 40 da Carta de 1967, convocar Ministros de Estado para prestar declarações. O cotidiano da política brasileira, todavia, mostraria que, na prática, a correlação de forças era francamente desfavorável ao Poder Legislativo no cenário pós 1967. Após o Ato Institucional n. 05, ocorreu um recrudescimento da repressão política, com novas cassações, o que resultou, ironicamente, em um controle do Legislativo pelo Executivo¹².

1.3.7 Constituição de 1988

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, quarta-feira, às dezesseis horas, promulgou-se a nova Constituição Federal, também chamada de Constituição Cidadã, em um momento histórico em nosso País, depois de mais de 30 anos sob a tutela do regime militar, em fim o povo brasileiro tinha uma Constituição que entraria na história como um texto que veio para ratificar nosso

¹² PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de inquérito: Princípios, Poderes e Limites**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 46.

compromisso com as liberdades individuais e com o estado democrático de direito, enterrando definitivamente os regimes autoritários em nosso País.

Sob este prisma o Diploma Político de 1988, traz no artigo 58 a previsão para a instalação de comissões permanentes e temporárias. Dentre estas se situam as comissões parlamentares de inquérito, por via das quais o legislativo exerce seus poderes investigatórios, contemplados ao longo do texto e referidos de modo expresso no inciso X do art. 49, *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

A Constituição dispõe ainda, em norma específica em seu art. 58, § 3º, a previsão para instalação de comissões parlamentares de inquérito:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§1º. (...)

§2º. (...)

§ 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 de prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Como o dispositivo reporta aos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, importante fixar-se à natureza de tais normas. São normas destinadas ao ordenamento interno e ao funcionamento na Câmara e no Senado. Estão situadas num plano de subordinação hierárquicas às normas constitucionais. Bem por isso as normas regimentais devem se ajustar às regras

constitucionais e não podem, sob pena de não valerem, contrapor-se a estas últimas, ou destas exorbitar¹³.

O Regimento Interno do Senado Federal trata do assunto em seu art. 151: “A comissão parlamentar de inquérito encaminhará suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

De maneira análoga, o inciso II do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputado, estabelece que ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no Diário do Congresso Nacional e encaminhado:

II - ao Ministério Público ou à Advocacia - Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais; (...).

Portanto, pode-se dizer que a função principal das CPIs é apurar os fatos, que devem ser remetidos ao Ministério Público ou aos demais órgãos competentes para a adoção das medidas necessárias.

Nos termos do art. 58, inciso VI, § 3º, parte final, da Constituição Federal de 1988, a criação de comissões de inquérito depende de requerimento de um terço dos membros da casa legislativa interessada, conforme já é de tradição em nosso sistema constitucional.

A exigência do mínimo de um terço de parlamentares constitui uma opção política do legislador constituinte, tendente, de um lado, a viabilizar a utilização desse instrumento de informação e de fiscalização e, de outro, a

¹³ ITAGIBA, Ivair apud SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. São Paulo: Millennium, 2001, p. 27.

impedir a criação abusiva de comissões, que poderia redundar em embaraço à ação governamental.

Infraconstitucionalmente, regulamentam esse dispositivo constitucional a já citada Lei 1.579 de 18 de março de 1952, devidamente recepcionada pela Constituição de 1988, e a recente Lei 10.001, de 4 de setembro de 2000.

O diploma político de 1988, portanto, prestigiou as comissões parlamentares de inquérito, concebendo-as como formidáveis instrumentos de controle do Poder Executivo¹⁴.

¹⁴ BULOS, op. cit., p. 190.

2 CONCEITO, REGRAS DE FUNCIONAMENTO, PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Corrupção, impunidade, desonestidade, comissão parlamentar de inquérito, falta de ética e decoro parlamentar são palavras constantemente empregadas pela mídia brasileira em relação à Administração Pública e que foram incorporadas ao vocabulário da população nos últimos anos.

Importante dizer, no entanto, que o Brasil é um país de extensão continental, com uma população constituída por uma diversidade de raças, costumes e culturas, contando com 27 Estados, incluindo o Distrito Federal; cada Estado tem seu Governador legalmente constituído, além do Vice-Governador, os Secretários Estaduais, Assessores, enfim, inúmeros funcionários públicos.

No âmbito municipal, o Brasil conta com mais de 5.500 Municípios, com Prefeitos, Vice-Prefeitos, Presidentes de Câmaras e milhares de Vereadores, e cada um destes tem à disposição outros inúmeros cargos de confiança.

Portanto, na Administração Pública existe um número muito grande de pessoas que desempenham suas funções em prol da sociedade, pelo menos esse é o objetivo maior. Desta forma, surge a seguinte indagação: todos perfeitos são honestos, incorruptíveis? É público e notório que não, pois se existem maus profissionais em todas as esferas da sociedade, porque não haveria de ser assim no contexto da Administração Pública.

Até que exista prova em contrário, o administrador público é pessoa honesta e pode-se afirmar que dentre o universo dos milhares de administradores/gestores públicos, quer no âmbito da União, dos Estados-membros e dos Municípios, a grande maioria é de pessoas honestas e trabalhadoras que desempenham seu trabalho com dignidade.

Este capítulo apresenta noções gerais sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, apresentando seu conceito, suas regras de funcionamento, poderes e limites.

2.1 CONCEITO

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm exercido, nos dias de hoje, um importante papel como instrumento de fiscalização e moralização da Administração Pública.

Para o mestre Celso Ribeiro Bastos, Comissão Parlamentar de Inquérito é órgão colegiado constituído por um grupo de parlamentares, que pode ser instituído pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou por ambas as Casas, a requerimento de um terço de seus membros, com funções especiais ou incumbido de tratar sobre determinado assunto situado na área de sua competência específica, em prazo certo, e com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais¹⁵.

A investigação parlamentar, de acordo com José Nilo de Castro:

¹⁵ BASTOS Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 355.

(...) objetiva realizar investigações para comprovar ou esclarecer determinados fatos ou situações da vida política, econômica e social da comunidade, em cujo seio se tem sua criação, exercendo crítica aos atos governamentais em defesa da coletividade. A fiscalização das ações do governo, da Administração Pública, enfim, é a finalidade do inquérito parlamentar, instrumento importante e eficiente de que se valem os Parlamentos no exercício de sua função fundamental de controle e de fiscalização¹⁶.

A doutrina entende que a fiscalização do Poder Público é uma competência do Legislativo. *Prima facie*, segundo Bullos, As atribuições do Poder Legislativo, convém repetir, não se prendem ao ato de fazer leis, simplesmente. Ao lado dessa tarefa primária, ele também inspeciona os administradores, fiscaliza os serviços, observavam o modo como às normas são executadas, vigia as atividades da Administração e dos particulares, na pratica de atos que gravitam em torno do interesse público¹⁷.

2.2 REGRAS DE FUNCIONAMENTO DAS CPIS

2.2.1 Pressupostos de legitimidade

A Constituição Federal no seu artigo 58, § 3º, reza que as comissões parlamentares de inquérito haverão de respeitar alguns pressupostos a lhe conferir legitimidade, são eles:

- 1) haja requerimento de um terço dos membros da respectiva casa legislativa;
- 2) seja constituída por prazo certo;

¹⁶ CASTRO, José Nilo de. **A CPI municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 31-32.

¹⁷ BULOS, op. cit., p. 16.

3) na escolha ou eleição dos membros da CPI deve ser respeitada a representação proporcional dos partidos político ou blocos parlamentares;

4) fique limitada à apuração de fato determinado que consta da resolução da Mesa que origem à sua instalação;

5) que o fato determinado esteja em consonância com a competência legislativa da referida Casa, conforme previsão expressa no texto constitucional¹⁸.

Além desses procedimentos deverão também observar as normas dispostas no Regimento Interno de cada Casa.

Prima facie, vale ratificar que a exigência do “fato determinado” para a instalação de uma CPI, serve como um seguro Constitucional, para que este instrumento não se transforme em uma sindicância ou uma inquirição generalizada.

2.2.2 Catálogo de poderes da CPI

A partir desse tópico, este trabalho começa a ganhar corpo e já caminha para a problematização do tema, pois é justamente aqui, no catálogo de poderes de uma investigação parlamentar, que surgem as primeiras e errôneas interpretações do que realmente pode uma CPI.

É vergonhoso observar que a maioria dos parlamentares, sequer conhecem o que é um processo de investigação parlamentar, e o primeiro passo para esta total ignorância, ou para este cinismo de adotar uma postura que não conhece, e justamente saber quais os poderes que a legislação constitucional e

¹⁸ SANDOVAL, op. cit., p. 29.

infraconstitucional lhes oferece. Caminhando nessa direção vamos primeiro analisar o que diz a *lex mater* em seu art. 58, § 3º, quando diz: “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...)”.

A terminologia “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” serve para consignar a idéia de que as deliberações oriundas das comissões parlamentares de inquérito são imperativas, como sendo um direito que lhe assiste. É somente nesse aspecto que os seus poderes se assemelham aos dos juízes. É só. No mais, os seus atos não trazem a marca da auto-executoriedade. Por isso, suas intimações, requisições, dentre outros atos praticados por seus membros caso sejam descumpridos, só se tornarão cogentes por ordem do juiz. Apenas as decisões jurisdicionais é que se executam por si mesmas¹⁹.

Na realidade, a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” não é das melhores. Gera confusões e dúvidas, ainda quando sejam envidados esforços no sentido de esclarecê-la. A locução “autoridades judiciais” é notadamente forte para qualificar a esfera de atribuições de comissões limitadas, políticas, factuais. Basta ver que as conclusões das CPIs não consubstanciam uma sentença, mas mero relatório, cujo destino será o seu encaminhamento ao Ministério Público, à guisa de recomendação. É o Parquet que deverá promover a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, e não as comissões parlamentares de inquérito²⁰.

¹⁹ BULOS, op. cit., p. 206.

²⁰ *Ibidem*, p. 207.

Melhor seria que a terminologia fosse “poderes de investigação” sem o complemento “das autoridades judiciais”. Evitaria algo muito comum nos dias correntes: a formação de comissões parlamentares pretensiosamente alicerçadas numa injustificada “competência jurisdicional” praticando atos como se fossem investidas nas mesmas funções do Poder Judiciário²¹.

Portanto, este “poder de investigação próprio das autoridades judiciais” que a nossa Constituição confere aos parlamentares quando investidos como membros de uma CPI, a luz do bom direito é o poder instrutórios, ou seja, de instruir um processo.

No campo infraconstitucional a Lei n. 1.579/52, dispõe de forma clara o leque de poder das comissões parlamentares de inquérito, de acordo com seu art. 2º, vejamos:

Art. 2º. No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições e autarquias informações e documentos, transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

Desta feita, pode-se enumerar, desembaralhar o que o legislador positivou, enumerando forma didática cada um dos poderes que a lei confiou neste instituto:

a) determinar diligências necessárias para esclarecer o fato determinado indicado no ato de sua instalação;

b) convocar Ministros de Estado;

²¹ BULOS, op. cit., p. 207.

- c) tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais;
- d) ouvir indiciados;
- e) inquirir testemunhas sob compromisso;
- f) requisitar de repartições públicas e autarquias informações e documentos
- g) transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença.

Além desses poderes previstos infraconstitucionalmente, a Constituição Federal, no artigo 58, § 3º, permite que os regimentos internos das Casas Legislativas prevejam outros.

Registra-se também que o artigo 6º da Lei n. 1.579, rege que: “O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes foi aplicável, às normas do processo penal”. O objetivo aqui é usar supletivamente o Código Processual Penal em matéria de inquirição de indiciados e testemunhas.

Importante observar que estes poderes não são absolutos, pois existem princípios e até mesmo normas que, pela exegese constitucional, mostram que dentro do catálogo de poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito há limitações, e é nesta dicotomia que em muitos casos o judiciário será colocado em xeque para dirimir, a luz do bom direito, esta tensão.

2.2.3 Limites aos poderes da CPI

A falsa sensação de poder supremo que alguns parlamentares, membros de comissões parlamentares de inquérito, demonstram diante dos flashes, platéias e câmaras de televisão, leva a maioria de seus pares e os milhares de telespectadores, que não conhecem princípios básicos de Direito, a acharem que realmente a moralidade se instalou neste País. Porém, a custa de muita enganação e com cheiro de pizza no ar, mas tarde se descobre que foram violados e ultrapassados limites legais, constitucionais e morais, no afã de se conseguir maior espaço nos telejornais e na mídia em geral. Porém este não é um fenômeno estritamente nacional.

Nesse contexto, existe um traço comum, uma anomalia quase generalizada, facilmente perceptível nos estudos de direito comparado das CPIs, a exemplo do modo estadunidense: as comissões de inquérito, arvorando-se em guardiãs da ordem constitucional, convertem-se em púlpitos, de onde os sequiosos em realizar propagandas políticas em proveito próprio saem em busca de dissidentes ou pretensos traidores da ortodoxia nacional, para admoestá-los nos holofotes da opinião alheia, com todos os requintes de publicidade e maledicência, com todo o apoio maciço dos meios de comunicação, que, desinformados sobre a *ratio essendi* de uma CPI, divulgam fatos incertos, vagos, abstratos, sem supedâneo sólido para serem disseminados²².

As comissões parlamentares de inquérito, ao contrario do que muitos pensam, têm limites estabelecidos com rigor por nossos tribunais, nossos

²² BULOS, op. cit., p. 166.

doutrinadores e por princípios invioláveis estabelecidos em nossa Constituição Federal.

2.2.4 Limites constitucionais formais

Estes limites são de fácil compreensão, pois vêm especificados na própria lei que os criou. São limites, condições de procedibilidade que devem ser observados no ato de instauração de um CPI.

Impossibilidade de investigar fato indeterminado. Não será legítima a CPI que por algum interesse ou motivo, for instalada para investigar algo indeterminado. Admitir uma investigação parlamentar sobre um fato abstrato é fraudar o texto constitucional.

Impossibilidade de renegar o “quorum” constitucional. Devera ser respeitado o limite mínimo de um terço dos parlamentares para a propositura de uma CPI.

Impossibilidade de olvidar os regimentos internos. As normas contidas nos regimentos internos das Casas Legislativas não poderão ser desprezadas.

Impossibilidade de exceder prazo certo. Não é admitido que os inquéritos parlamentares ultrapassem seu prazo legal estabelecido pelo ato de sua criação ou como ditam o regimento interno da Casa Legislativa.

Impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional. Ao final de cada CPI, será produzido um relatório que devera ser encaminhado ao Ministério Público. Os parlamentares não têm a prerrogativa de promover ação Penal.

2.2.5 Limites constitucionais materiais

Com relação às comissões parlamentares de inquérito, aqui esta o maior ponto de tensão entre os poderes constitucionalmente instituídos, Legislativo, Executivo e Judiciário; Pois os limites constitucionais matérias vão levar em muitos casos um aparente choque entre eles. Estes limites estão espaçados no nosso ordenamento jurídico, são normas esculpidas que devem ser respeitadas por todos os poderes, por este motivo é um eficaz freio constitucional aos poderes de investigação por parte do Parlamento. Porém, é justamente aqui que teremos a certeza que vivemos em um Estado Democrático de Direito e o ficará evidente que o sistema do *checks and balances* realmente tem uma função muito prática.

Por isso, não é necessário existirem dispositivos constitucionais voltados para reger todas as nuances das comissões parlamentares de inquérito. Ilustrando, não é porque o constituinte deixou de mencionar, *ipsis litteris*, no § 3º do art. 58, a cláusula do devido processo legal que ela não deva ser aplicada nos trabalhos investigatórios de uma CPI. Ao contrário, tal observância é um imperativo constitucional (art. 5º, LIV)²³.

A seguir, ver-se-á quais são os importantes limites materiais regem as CPIs.

Separação de Poderes. A divisão de poderes é um princípio fundamental da Constituição, pois dela nascem às funções legislativas,

²³ BULOS, op. cit., p. 41.

executiva e jurisdicional e indicam os respectivos órgãos, estabelecidos na organização dos poderes.

Art. 2º. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário²⁴.

Traço importante da teoria elaborada por Montesquieu não foi o de identificar estas três funções, pois elas já haviam sido abordadas por Aristóteles, mas o de demonstrar que tal divisão possibilitaria um maior controle do poder que se encontra nas mãos do Estado. A idéia de um sistema de “freios e contrapesos”, onde cada órgão exerça as suas competências e também controle o outro, é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu²⁵.

Verificamos então, que as CPIs têm aqui uma limitação material, o princípio constitucional da separação de poderes. Sendo a Constituição Federal a Lei maior do país, observa-se que as CPIs não possuem poderes para interrogar qualquer membro do Executivo ou Judiciário. A Constituição Federal, confere às CPIs os poderes investigatórios das autoridades judiciais, além da faculdade de solicitar depoimento de qualquer cidadão, conforme o art. 58, inciso V.

Corroborando com isso, o art. 2º, da mesma lei, afirma que as CPIs podem requerer convocação das autoridades federais, estaduais ou municipais para prestar depoimento. Acontece que o art. 34 da Carta Magna, assegura a não intervenção da União em Estados e Municípios, salvo os casos expressos no referido artigo.

²⁴ Constituição Federal de 1988.

²⁵ BASTOS, op. cit., p. 159.

Por fim, e para exemplificar melhor esse entendimento, verifica-se na decisão tomada pelo STF, no qual o paciente, desembargador do Tribunal de Justiça, convocado para prestar depoimento à CPI do Judiciário, obteve a concessão do writ sob a seguinte fundamentação: O Supremo Tribunal Federal considerou que, no caso, buscava-se investigar decisões judiciais do magistrado e não atos administrativos por ele praticados, deferindo o pedido para que não fosse o paciente submetido à obrigação de prestar depoimento, com base no art. 146, b²⁶, do Regimento Interno do Senado Federal, norma esta decorrente do princípio constitucional da separação e independência dos poderes²⁷.

Estado Democrático de Direito. A expressão Estado Democrático de Direito, tal qual enunciada pelo constituinte de 1988, seve para abranger os valores que informam a República Federativa do Brasil, dentre os quais a liberdade pessoal, a liberdade de consciência, a liberdade de pensamento em toda a sua extensão, (liberdade de calar-se, liberdade de discurso, liberdade de imprensa, liberdade de manifestação do pensamento), a inviolabilidade da vida, do sigilo da correspondência, do domicílio, das comunicações, do devido processo legal (amplamente tomado), da igualdade de todos perante a lei, da irretroatividade da lei penal, exceto para beneficiar o réu, a liberdade de culto, de locomoção, de associação, do direito a greve, dos direito econômicos, sociais, trabalhista, previdenciário etc.²⁸.

A exegese exaustiva de nossa Carta Política nos mostra o quão amplo é este principio balizador de condutas dos poderes político constituídos, que serve

²⁶ Art. 146. Não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matérias pertinentes:

a) à Câmara dos Deputados
b) às atribuições do Poder Judiciário;
c) aos Estados.

²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. HC n. 79.441-DF. Relator Min. Octávio Gallotti. Data do Julgamento: 15.09.00. Publicado no DJ de 06.10.00.

²⁸ BULOS, op. cit., p. 53.

inclusive como uma “camisa de força” no âmbito de uma investigação parlamentar. Pois quando uma CPI ordena a prisão de um indiciado, que por uso de seu direito constitucional de ficar calado e de não se auto-incriminar, não responde às perguntas formuladas, comete uma violação grave a este principio, além é claro de passar por cima de outro principio o do Devido Processo Legal.

No Estado Democrático de Direito – e que fique totalmente claro – os membros da CPI não podem ser vistos como juizes ou delegados de Polícia. São parlamentares, isto é, deputados e senadores, que foram eleitos pelo voto direto, secreto, universal e periódico, devendo exercer o mister investigatório dentro dos limites estabelecidos na constituição e nas leis. Não estão ali para julgar ninguém, tampouco para prender quem quer que seja²⁹.

Reserva Constitucional de jurisdição. Cabe exclusivamente ao judiciário, por determinação constitucional, o conhecimento e o exame de certas matérias, principalmente as que dizem respeito aos direitos e garantias fundamentais. Nenhum outro poder poderá dar a ultima palavra senão o juiz nos exemplos abaixo alencados, nem mesmo aquelas que têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Os atos das comissões parlamentares de inquérito, no âmbito de qualquer das Casas do Congresso Nacional, estão sujeitos à competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência firme do Pretório Excelso entende que cabe a ele julgar, originariamente, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra atos ou atribuições eivadas de

²⁹ BULOS, op. cit., p. 54.

ilegalidade ou ofensa a direito individual praticados pelas Mesas da Câmara do Deputados e do Senado Federal (art. 102, I, d)³⁰.

Em ultima análise, segundo Bullos³¹, a Carta Política proíbe as CPIs de:

a) ordenar busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, pois a casa é asilo inviolável do indivíduo e ninguém nela poderá penetra sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou pra prestar socorro (CF, art. 5º, XI);

b) realizar buscas e apreensões pessoais;

c) determinar a quebra dos sigilos: de correspondência, de interceptações telefônicas, de escutas telefônicas, das gravações telefônicas e clandestinas, das comunicações telegráficas e das comunicações telemáticas. A ruptura de todos estes segredos constitui ato exclusivo dos juizes, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (CF, art. 5º, XII);

d) decretar prisão, salvo em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente (CF, art. 5º, XI).

Direitos e Garantias Fundamentais. Balizador de extrema eficácia, estas garantias constitucionais são fundamentais para a manutenção do Estado Democrático de Direito, pois impõe limites à atuação dos diversos poderes políticos constituídos. Pode-se dizer que, de modo geral, é a positivação dos Direitos Naturais do homem, resgatados com a edição da Declaração dos Direitos Universais do Homem.

³⁰ SANDOVAL, op. cit., p. 141.

³¹ BULOS, op. cit., p. 57.

Assim, os direitos fundamentais cumprem, no dizer de Canotilho, citado por Alexandre de Moraes:

(...) a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-objectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa)³².

A ação fiscalizatória das CPIs, portanto, encontra limitações materiais nos direitos fundamentais, dentre eles a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), honra (art. 5º, X), a intimidade (art. 5º, X), a vida privada (art. 5º, X), a cláusula do devido processo legal, os princípios da isonomia (art. 5º, caput e inc.I), do juiz e do promotor natural (art. 5º, XXXVII E LIII), da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV), da ampla defesa (art. 5º, XL), da obtenção de prova ilícita (art. 5º, LVI), da publicidade dos atos processuais (art. 5º, LX, e 93, IX), da motivação das decisões dos órgãos públicos (art. 93º, IX)³³.

³² CANOTILHO apud MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 58.

³³ BULOS, op. cit., p. 60.

3 DO ABUSO DE PODER NAS CPIS

O Estado é dotado de poderes políticos exercidos pelo Legislativo, pelo Executivo e pelo Judiciário, no desempenho de suas funções constitucionais, e também de poderes administrativos que surgem secundariamente com a Administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da sociedade.

O Poder Legislativo tem a prerrogativa de traçar os contornos, as regras básicas do exercício normal do direito. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as denominadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas³⁴. O Poder Executivo tem praticamente a mesma tarefa, qual seja, a de tornar plenamente fruíveis pelos cidadãos os direitos fundamentais e, desta forma, fiscaliza e exige o cumprimento das leis, exercendo, assim, atividade de polícia.

Embora os órgãos estatais levem a denominação de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, tal expressão “poder” deve ser entendida como competência. O poder caracteriza-se por ser um dos elementos constitutivos do Estado, manifestando-se através da validade e eficácia do seu ordenamento jurídico.

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 110.

O Poder do Estado não se confunde com os demais poderes, possuindo características próprias, como, por exemplo, a indivisibilidade. Apenas o Poder do Estado que cabe aos governantes é que é divisível e daí se explica a chamada divisão dos Poderes.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as CPIs, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, serão criadas mediante requerimento de um terço de seus membros para a apuração de fato determinado e de curto prazo.

A atuação das Casas do Congresso Nacional por meio das CPIs consubstancia atuação típica do Poder Legislativo, visto que esse Poder desempenha, de acordo com a Constituição vigente, duas funções típicas: função normativa e função fiscalizatória, integrando a CPI essa última função, conforme observa Vicente Paulo³⁵.

O acatamento ao princípio da legalidade é essencial e fundamental para a configuração do Estado Democrático de Direito, base de uma vida digna e livre em sociedade. A legalidade é princípio expresso no texto constitucional, vinculando toda a atividade administrativa do Estado.

O uso do poder é prerrogativa das autoridades, mas deve ser exercido normalmente, de acordo com as leis, sem abuso. Usar normalmente do poder é empregá-lo de acordo com as normas legais, conforme as regras da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público. Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública.

³⁵ PAULO, Vicente. **Aulas de direito constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006, p. 348.

Convertendo-se em arbítrio, em abuso de poder, em abuso de autoridade, quer por excesso de poder quer por desvio de finalidade, o ato de polícia deve ser controlado, pelos mecanismos que o ordenamento jurídico brasileiro prevê.

A Constituição Federal brasileira de 1988, por exemplo, assegura, em seu art. 5º, inciso XXXIV, letra a, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Como extensão do artigo anterior, deve-se mencionar o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, estabelecendo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. De acordo com Adolfo Mamoru Nishiyama, “significa dizer que todos têm acesso à justiça para pleitear em juízo tutela preventiva ou reparatória de um direito”³⁶.

A Constituição assegura também o Habeas Corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, inciso LXVIII).

Em nível infraconstitucional, o Brasil conta com a Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, denominada “Lei do Abuso de Autoridade”, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

Para tornar a lei supramencionada mais eficaz, a Lei n. 5.249, de 9 de fevereiro de 1967, acrescentou às disposições daquela que “a falta de

³⁶ NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Direitos constitucionais**. Barueri-SP: Manole, 2004, p. 24.

representação do ofendido, nos casos de abuso previstos na Lei n. 4.898, de 9.12.1965, não obsta à iniciativa ou ao curso da ação pública”.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, enquanto instrumento de ação investigatória do Poder Legislativo, só pode ter por objeto, consoante impõe o texto constitucional, fato determinado. É o que se deduz, claramente, da regra prevista no art. 58, inciso VI, § 3º, parte final da Constituição Federal brasileira.

Da mesma forma, oportuno destacar, as Constituições de 1946, art. 53; de 1967, art. 39 e a Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, art. 1º, também empregam a locução fato determinado para delimitar o campo de investigação das Comissões de Inquérito.

Desta forma, a CPI se destina a apurar fatos relacionados com a administração, conforme regra prevista no art. 49, inciso X, da Constituição Federal³⁷, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade.

As CPIs não se destinam a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário: entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo, conforme dispõe o art. 58, § 3º, parte final, da Constituição Federal³⁸.

³⁷ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...).

³⁸ Art. 58 (...)

3.1 CONCEITO DE ABUSO DE PODER

Os poderes são prerrogativas conferidas ao administrador público para a consecução dos fins públicos. O agente público é investido de certos poderes para o desempenho de suas atribuições, visando sempre à satisfação dos interesses coletivos. Não se trata de regalias ou privilégios do administrador público, mas sim de atributos daquele que exerce função pública, para que possa bem desempenhá-la, em prol da coletividade. O uso desses poderes segundo os termos e limites da lei, a moral da atividade administrativa, a finalidade e as exigências públicas constitui atuação normal e legítima do administrador público.

Contudo, deve-se ressaltar que o poder nem sempre é utilizado adequadamente pelos administradores públicos. O seu emprego pode ser desproporcional, sem amparo da lei, sem utilidade pública. É claro que, nessas condições, a atuação será ilícita, nula, devendo ser assim declarada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Essa atuação ilegítima do administrador público caracteriza uma das figuras mais odiosas no âmbito do Direito Administrativo: o chamado abuso de poder.

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas assim define abuso de poder:

§ 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.

Exorbitância de atribuições de agente do poder público, ora quando obra em nome da lei mas não autorizado por ela (abuso, propriamente dito), ora quando extralimita as funções que a lei traça (excesso), ora quando, dentro dos limites da lei embora, atua em distorção de seus intuitos (desvio)³⁹.

Para o saudoso prof. Hely Lopes Meirelles, “o abuso do poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas”⁴⁰. De acordo com referido autor:

O uso do poder, como todo ato ilícito, reveste as formas mais diversas. Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. Em qualquer desses aspectos – flagrante ou disfarçado – o uso do poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém⁴¹.

Aspecto a ser ressaltado é que o abuso de poder pode assumir tanto a forma comissiva quanto a omissiva. Vale dizer, o abuso tanto pode resultar de uma ação positiva do administrador, quanto de uma omissão ilegal. Isso porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado. A inércia da autoridade administrativa, deixando de executar determinada prestação de serviço a que por lei está obrigada, lesa o patrimônio jurídico individual. É forma omissiva de abuso de poder, quer o ato seja doloso ou culposos.

³⁹ SIDOU, J. M. Othon; et. al. **Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 6.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 106.

⁴¹ *Ibidem*, p. 106-107.

3.2 REQUISITOS E EXIGÊNCIAS

As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem colocar de lado as regras garantidoras do direito da pessoa e do cidadão, principalmente porque são regras expressamente previstas no texto da Constituição Federal brasileira, lei superior do ordenamento jurídico pátrio.

Não pode, por outro lado, restar deslembradas as regras de que a instrução deve suceder, e não anteceder, ao parecer opinado pelo prosseguimento do inquérito, parecer a ser proferido pela Comissão após decorrido o prazo de defesa.

A CPI deve guardar correspondência com a atribuição constitucional da Casa Legislativa que a criar, em harmonia com os direitos e garantias conferidos pela ordem jurídica em vigor.

Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos, exatamente porque o Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição impõe que o inquérito parlamentar objetive atos, ações ou fatos concretos. Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. Daí porque a falta de objetividade tem sido a causa maior da descentralização e da ineficácia das investigações parlamentares.

Nesse sentido, importante descrever os comentários de José Nilo de Castro, quando diz que:

Constitui abuso, vedado em nosso regime jurídico-constitucional, instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos e indefinidos. O legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição impõe que o inquérito parlamentar objetive atos, ações ou fatos concretos. Não há, no ordenamento constitucional

brasileiro, investigações difusas; há que ser preciso o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito⁴².

O desenvolvimento do inquérito instaurado por qualquer das Casas Legislativas rege-se por normas que, visando a coibir eventuais excessos, impõem insuperáveis limitações jurídico-constitucionais ao exercício das prerrogativas congressuais de pesquisa dos fatos.

Não se pode desconhecer que a CPI - qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração - não pode exceder: sob pena de incidir em abuso de poder, aos parâmetros que delimitam, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigativos.

A exigência do devido processo legal destina-se a garantir pessoas, órgão e intimidade contra ação arbitrária do Estado - pai de todos na concepção de Cícero - e a colocá-la sob a imediata proteção das leis e da constituição, além da clarividência de sentido (que se chama justiça) e transparência dos atos ali praticados.

3.3 LEGISLAÇÃO

3.3.1 Comentários à Lei de Abuso de Autoridade

Em nível infraconstitucional, o Brasil conta com a Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, denominada “Lei do Abuso de Autoridade”, que regula o

⁴² CASTRO, op. cit., p. 52.

direito de representação e o processo de responsabilidade civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

O direito de representação, conforme determina o art. 2ª da referida lei, será exercido através de petição, e deve ser dirigida: a) à autoridade superior que tiver competência legal para aplicar, à autoridade civil ou militar culpada, a respectiva sanção; b) ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo-crime contra a autoridade culpada.

De acordo com o parágrafo único do art. 2º, deve ser feita a representação em duas vias e conter a exposição do fato constitutivo do abuso de autoridade, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado e o rol de testemunhas, no máximo de três, se as houver.

O art. 3º da Lei n. 4.898/65 assim dispõe, *in verbis*:

Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício do culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional. (Incluído pela Lei n. 6.657, de 05/06/79).

O art. 4º da Lei n. 4.898/65 estabelece outros atos que também configuram abuso de autoridade, a saber:

a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;

b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;

c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;

d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;

e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei;

f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor;

g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade⁴³.

Na Lei de Abuso de Autoridade não há expressa previsão sobre abusos de poder, ou de autoridade, cometidos no âmbito das CPIs, mas é necessário dizer que as CPIs não tem poderes universais de investigação, ou seja, destina-se a investigar fatos relaciona dos com as atribuições congressuais, e tem

⁴³ Incluído pela Lei n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989.

poderes imanes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante a CPI para depor.

3.3.2 Comentários à Lei n. 10.001/2000

A Lei n. 10.001, de 4 de setembro de 2000, dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

O art. 1º da referida lei estabelece que os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.

Conforme regra prevista no art. 2º, no prazo de trinta dias, a autoridade a quem for encaminhada a resolução, informará ao remetente as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

De acordo com o parágrafo único do dispositivo supracitado, a autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.

O art. 3º da Lei n. 10.001/2000, por sua vez, diz que o processo ou procedimento referido no art. 2º, terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança.

O art. 4º, finalmente, determina que o descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais.

A Lei n. 10.001/2000, portanto, regulamenta a nível infraconstitucional o disposto no art. 58 da Constituição Federal, que prevê a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, estabelecendo prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das CPIs.

3.4 DIFERENÇA ENTRE TESTEMUNHA E INDICIADO

Testemunha é a pessoa natural que, não sendo parte diretamente interessada no objeto de direito, é convocada para atestar, judicial ou extrajudicialmente, a existência ou o esclarecimento de ato ou fato de que tem conhecimento.

Fernando Capez apresenta o seguinte conceito de testemunha:

Em sentido lato, toda prova é uma testemunha, uma vez que atesta a existência do fato. Já em sentido estrito, testemunha é todo homem, estranho ao feito e eqüidistante das partes, chamado ao processo para falar sobre fatos perceptíveis a seus sentidos e relativos ao objeto do litígio. É a pessoa idônea, diferente das partes, capaz de depor, convocada pelo juiz, por

iniciativa própria ou a pedido das partes, para depor em juízo sobre fatos sabidos e concernentes à causa⁴⁴.

O art. 405 do Código de Processo Penal, diz que podem depor como testemunhas todas as pessoas, exceto os incapazes, as impedidas e as suspeitas.

De acordo com Marcus Cláudio Acquaviva, indiciado é aquele de quem se apura, mediante indícios, a prática de uma infração penal⁴⁵. Conforme observa referido autor:

Enquanto dura o inquérito policial, não existe a figura do acusado, não podendo o indiciado intervir no procedimento do inquérito policial, antes, portanto, do processo propriamente dito. Reitere-se que no inquérito não existe, ainda, acusado, mas indiciado, não se formando o contraditório previsto na CF, art. 5º, LV, LXIII, LXV, pois o objeto do inquérito policial é o de investigar, descobrir, apurar fatos que instruirão o processo propriamente dito⁴⁶.

Portanto, considera-se indiciamento a imputação a alguém da prática de ilícito, sempre que houver razoáveis indícios de sua autoria. No inquérito policial, o indiciado deve ser interrogado pela autoridade policial, que poderá, para tanto, conduzi-lo coercitivamente à sua presença, no caso de descumprimento injustificado de intimação, conforme regra prevista no art. 260 do Código de Processo Penal.

A regra é que todas as pessoas podem ser intimadas como testemunhas, excetuados os menores de 14 anos (CPP, art. 208).

O direito de permanecer em silêncio insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E nesse direito ao silêncio

⁴⁴ CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 290.

⁴⁵ ACQUAVIVA, Marcus Claudio. **Dicionário jurídico brasileiro acquaviva**. 11. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000, p. 707.

⁴⁶ Ibidem, mesma página.

inclui-se, até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o acusado negar, ainda que falsamente, perante a autoridade policial ou judiciária, a proteção de infração penal. Aliás, o acusado por natureza tende a negar a sua participação criminosa.

A seguir, julgado do Superior Tribunal Federal que trata do direito ao silêncio no âmbito das CPIs:

CPI: *nemo tenetur se detegere*: direito ao silêncio. Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais - e não maior que o dessas - a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados. Não importa que, na CPI - que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar - a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir à imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos. Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão. II. Habeas corpus prejudicado, uma vez observada a liminar na volta do paciente à CPI e já encerrados os trabalhos dessa. (STF, HC n. 79.244/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julg. 23/02/2000, DJ 24/03/2000).

O privilégio contra a auto-incriminação traduz direito público subjetivo, de estrutura constitucional, deferido e expressamente assegurado em favor de qualquer pessoa pela Constituição, sem esquecer que o direito ao sigilo constitui prerrogativa individual que não pode ser desconsiderada por qualquer dos Poderes da República.

A pessoa convocada por uma CPI para depor tem o triplice dever, a saber: 1) comparecer; 2) responder às indagações; 3) dizer a verdade.

Embora comparecendo, tais pessoas não poderão ser constrangidas a responder a todas as perguntas que lhes sejam dirigidos, se, por alguma razão, estiverem sujeitas ao dever de sigilo profissional ou funcional (CPP, art. 207) ou, se, de algum modo, a resposta que lhes for exigido puder acarretar-lhes grave dano (CPC, 406, I, c/c CPP, art. 3º).

Sendo assim, a auto-incriminação constitui causa legítima que exonera o depoente - seja ele testemunha ou indiciado - do dever de depor sobre os fatos que lhes sejam perguntados e de cujo esclarecimento possa resultar, como necessário efeito causal, a sua própria responsabilidade penal.

Realmente, nenhuma pessoa é obrigada a depor contra si mesma, nem a fornecer à autoridade que a incrimina os papéis ou documentos em que ela suspeita se encontre comprovada a incriminação.

Conforme dito anteriormente, sendo oportuno ressaltar, a testemunha tem a tríplice obrigação jurídica de comparecer, de depor e de dizer a verdade.

No caso de a testemunha faltar ou for mesmo recalcitrante, poderá ser compelido, mediante intervenção do Poder Judiciário, a comparecer perante a CPI. Observe-se que a CPI não dispõe de poderes para ordenar, *ex propria auctoritate*, a condução coercitiva de testemunhas que se recusem a comparecer.

A Lei n. 1.579/62, que dispõe sobre normas gerais das CPIs, determina em seu art. 3}, que os "indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal".

O parágrafo único do dispositivo supracitado estabelece que em casos de não comparecimento da testemunha, sem motivo justificado, a sua intimação

será solicitada ao juiz criminal da localidade em que reside ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal.

Assinale-se que a CPI deverá, em tal hipótese, requerer à autoridade judiciária competente a efetivação da medida coercitiva. Não lhe será lícito, portanto, em face da própria literalidade do texto legal, solicitar, de imediato, a força policial. A CPI não pode usar de meios coercitivos senão quando autorizados em lei.

Para Renato Marcão e Rodrigo Tanamati:

(...) a possibilidade de determinarem diretamente a condução coercitiva é inerente às atribuições constitucionalmente outorgadas às Comissões, como forma de garantir a celeridade e efetividade das investigações e, conseqüentemente, do poder fiscalizatório do Legislativo. Fica resguardado, todavia, o direito daquele que se sentir lesado de buscar junto ao Poder Judiciário, instituição estatal imparcial e que tem como função típica aplicar o direito ao caso concreto, apreciar eventual ameaça ou lesão a direito⁴⁷.

As Comissões Parlamentares devem dispor, na condução do procedimento investigatório, de todos os meios necessários à colimação de seus objetivos. Os poderes de indagação probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, no entanto, limitações de ordem jurídico-constitucional, que restringem em conseqüência, a capacidade de atuação da CPI.

Na verdade, no sistema de direitos constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro, os casos de privação da liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância (CF, art. 5º, LXI) ou de ordem emanada de autoridade judiciária competente (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese - de

⁴⁷ MARCÃO, Renato; TANAMATI, Rodrigo A. F. Condução coercitiva determinada por comissão parlamentar de inquérito (CPI). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1107, 13 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8646>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

evidente excepcionalidade - de "prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida" (CF, art. 136, § 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República.

O ordenamento constitucional brasileiro, ressalvadas as situações de flagrância penal ou prisão na vigência do estado de defesa, somente deferiu competência para ordenar a privação de liberdade individual aos órgãos que, posicionados na estrutura institucional do Poder Judiciário, acham-se investidos de função jurisdicional.

Desta forma, as Comissões Parlamentares de Inquérito, exatamente por não dispor da prerrogativa magna de julgar, não parece possuir, como efeito consequencial, competência para determinar a prisão de qualquer pessoa.

O Inquérito Parlamentar realizado pela CPI constitui procedimento jurídico-constitucional dotado de autonomia. Em consequência, a existência de investigações desenvolvidas pela autoridade policial (inquérito policial), ou mesmo a instauração de processo penal perante o Judiciário, ainda que referentes aos mesmos fatos-objeto da CPI, não inibem nem impedem a realização do inquérito.

3.5 CASOS ESPECÍFICOS DE ABUSO DE PODER

Os poderes de que dispõe uma CPI acham-se necessariamente regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ela utilizadas na ampla investigação das matérias e sujeitos à apuração dos fatos.

Como é sabido, são amplos os poderes das CPIs alcançando aqueles de investigação próprias das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Em geral, podem as comissões, no exercício de suas funções, determinar o comparecimento de testemunhas, colher depoimentos, promover diligências, requisitar documentos, pedir informações a qualquer repartição pública, expedir notificação e finalmente quebrar o sigilo dos investigados.

Entretanto, no âmbito das CPIs também ocorre o abuso de poder, que pode decorrer de duas causas: 1) ação do agente fora dos limites de sua competência (excesso de poder); 2) ação do agente, embora dentro de sua competência, afastada do interesse público (desvio de poder).

A primeira causa dá origem ao vício conhecido como excesso de poder; a segunda, ao chamado desvio de poder (ou desvio de finalidade). Como se vê, o abuso de poder é gênero, que apresenta duas espécies: o excesso de poder e o desvio de poder.

O abuso de poder, em qualquer de suas modalidades, conduz à invalidade do ato, que poderá ser reconhecida pela própria Administração (autotutela) ou pelo Poder Judiciário (controle judicial). A seguir, comentários sobre os casos específicos de abuso de poder.

3.5.1 Excesso de poder

O excesso de poder ocorre quando o agente age fora dos limites de sua competência administrativa, invadindo competência de outros agentes ou praticando atividades que a lei não lhe conferiu. A autoridade, embora

competente para praticar o ato, vai além do que lhe permitiu a lei, exorbitando no uso de sua competência.

Nesse caso, há violação ao requisito competência, tornando o ato administrativo arbitrário, ilícito e nulo.

Importante destacar que o excesso de poder surge quando o agente administrativo, embora competente para praticar o ato, ultrapassa suas atribuições legais, seja agindo claramente além do que a lei permite, seja procurando burlar os limites legais para exorbitar de suas atribuições.

Em qualquer caso, a modalidade de abuso de poder conhecida como excesso de poder decorre de vício no requisito competência, quando esta é exercida além daquilo que a lei permite, ensejando a declaração de nulidade do ato.

O excesso de poder não deve ser confundido com a outra modalidade de abuso de poder, denominada de desvio de poder ou desvio de finalidade, que será visto no próximo tópico, em que o administrador viola o elemento finalidade, por visar a outro fim que não o interesse público.

O poder de iniciativa do Poder Legislativo na instauração de CPI não tem carta branca que se lhe defere, mas atividade limitada, porque de competência subordinada à ordem constitucional, o que é perfeitamente compreensível.

Outrossim, o regime constitucional brasileiro consagrou o sistema de poderes limitados. Nenhum órgão estatal, que seja depositário das funções políticas e judiciais inerentes ao poder exerce-se de modo absoluto, razão pela

qual os controles instituídos pela Constituição visam em essência, a limitar a concentração de poder absoluto nas mãos de um só órgão.

Com a finalidade precípua de evitar esse perigo, o Estado organizado exige, expressamente, que o exercício do poder político seja restringido e limitado.

3.5.2 Desvio de poder (desvio de finalidade)

O desvio de poder, também chamado de desvio de finalidade, ocorre quando o administrador pratica o ato buscando alcançar fim diverso daquele que lhe foi determinado pela lei. Nesse caso, o agente, embora atue nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos daqueles estabelecidos na lei ou exigidos pelo interesse público.

Sempre que o administrador público pratica um ato, o fim visado deverá ser o mesmo: o interesse público, expressa ou implicitamente previsto na lei. Se age em descompasso com esse fim, desvia-se de seu poder e pratica conduta ilegítima, denominada desvio de poder ou desvio de finalidade.

Diversamente do excesso de poder, que decorre de violação ao requisito competência, o desvio de poder deriva de ofensa ao requisito finalidade.

A finalidade é requisito sempre vinculado e é idêntico para todo e qualquer ato administrativo, vale dizer, o fim almejado por qualquer ato administrativo é o interesse público. O objetivo mediato de toda atuação da Administração é a tutela do interesse público. Esta finalidade, elemento vinculado de qualquer ato administrativo, pode estar expressa ou, o que é mais comum, implícita na lei.

O que importa é que não existe qualquer liberdade para o administrador, e a busca de fim diverso do estabelecido (expressa ou implicitamente) na lei implica nulidade do ato por desvio de finalidade.

Assim, o desrespeito a esse elemento conduz ao vício abuso de poder, na modalidade desvio de finalidade. Ademais, implica, também, violação direta à própria Constituição Federal (art. 37), que estatui os princípios da impessoalidade e da moralidade como norteadores de toda a Administração Pública.

A competência de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito têm limites na Constituição Federal e nas leis, sendo passível de controle jurisdicional, através do remédio do *habeas corpus*, desde que a atuação das mesmas venha a acarretar lesão atual ou iminente à liberdade de locomoção física. Será utilizável o mandado de segurança, na violação de direito líquido e certo.

Dentro da competência das CPIs, está a de ordenar a intimação de indiciados e de testemunhas, além de qualquer autoridade, não podendo referidas intimações serem efetivadas pelo correio, ou por meio de simples comunicação telefônica.

3.6 O PAPEL DO ADVOGADO E A DEFESA DE SUAS PRERROGATIVAS NO ÂMBITO DA CPI

Desde que começou a conviver com seus semelhantes, o homem sentiu a necessidade de normas reguladoras da conduta da comunidade. O Direito se

constitui, assim uma condição *sine qua non* da coexistência humana. É a ciência normativa de conduta externa. Se ocupa da conduta exterior do homem, de regulamentar seus atos, para tornar possível a coexistência social.

O Direito é elemento necessário à vida em comum. Sem ele, a convivência humana pacífica se tornaria inviável. Dentro deste contexto está a profissão do advogado, que se constitui em importante serviço para o bom andamento da Justiça.

Segundo Marcus Cláudio Acquaviva, a palavra advogado vem do latim *advocatu*, de *ad*, para junto, e *vocatus*, chamado, invocado, ou seja, aquele que é chamado para ajudar⁴⁸.

O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994, em seu art. 1º, declarou que é atividade privativa do advogado a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais. O art. 2º da Lei n. 8.906/94 estabeleceu que o “advogado é indispensável à administração da Justiça”.

De acordo com o Estatuto da Advocacia, em seu art. 2º, § 2º, “no processo judicial, o advogado contribui, na postulação de decisão favorável ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem múnus público”. O § 3º mesmo artigo determinou que, “no exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei”, sendo essa inviolabilidade dependente dos limites estabelecidos pelo próprio Estatuto.

⁴⁸ ACQUAVIVA, op. cit., p. 121.

O advogado, ao prestar compromisso, se vincula à obrigação de não pleitear contra o Direito, os bons costumes e a segurança do país, de não discriminar ricos e pobres, poderosos e humildes, de atuar com independência e dignidade.

Espera-se do advogado, ainda, que se comprometa à aceitação e observância à risca de diretrizes morais, que deverão nortear seu relacionamento com o adversário, o cliente, os demais advogados e as autoridades.

A função do advogado recebeu tratamento especial do constituinte de 1988. Devido sua importância, importante descrever novamente o art. 133 da Constituição Federal de 1988: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Essa característica traduz a necessidade de sua presença em qualquer processo judicial. De acordo com Gladston Mamede:

(...) para que o processo legal seja devidamente observado, de forma justa e adequada, é fundamental que o cidadão esteja assessorado por um profissional (o advogado) que conheça o Direito e possa, assim, concretizar a contestação das teses contrárias a seu cliente, defendendo-o cuidadosamente, com base no manejo correto dos instrumentos previstos na legislação processual⁴⁹.

Alexandre de Moraes, ao comentar o art. 133 da Constituição, diz que esta previsão constitucional coaduna-se com a necessária intervenção e participação da nobre classe dos advogados na vida de um Estado Democrático de Direito⁵⁰.

⁴⁹ MAMEDE, Gladston. **Fundamentos da legislação do advogado**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 27.

⁵⁰ MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 499.

A disciplina jurídica veiculada pelo texto constitucional cuida de dois institutos distintos: a indispensabilidade e a inviolabilidade do advogado.

Com relação à inviolabilidade do advogado, importante destacar que por seus atos e manifestações no exercício da profissão, a mesma não é absoluta, ou seja, está sujeita aos limites legais. Neste contexto, o Superior Tribunal de Justiça assim decidiu:

Os advogados prestam importante serviço e contribuição para o bom exercício da Justiça, sendo natural que, no exercício regular da atividade, o façam, até, com ardor e veemência. Nunca, porém, deixando de lado o essencial, que é a defesa da causa, para uma luta contra o colega adverso, ou contra o representante do Ministério Público, ou defendendo a honra, desabusada e desnecessariamente, fora dos limites da causa ou da defesa de direitos e prerrogativas de que desfrutam⁵¹.

Por outro lado, ao indicar que o advogado é inviolável pelos atos e manifestações de caráter profissional, nos termos da lei, o texto constitucional cercou o exercício profissional da advocacia de peculiar proteção, com o objetivo de que, no debate processual, tal atividade ficasse liberta de constrangimentos e arbitrariedades.

Contudo, a inviolabilidade tem limites, devendo estar ajustada à sua característica de prerrogativa necessária ao exercício da profissão. Se esta necessidade estiver ausente, a norma perde seu significado. Desse modo, ofensas feitas sem conexão finalística com o debate processual penetram no território da ilegalidade, situação em que o dispositivo em estudo não pode ser evocado para escudar o eventual ofensor das conseqüências jurídicas de sua conduta⁵².

⁵¹ STJ, 5ª Turma, HC n. 4.539/RO, Rel. Min. Jesus Costa Lima, julg. em 2 de agosto de 1995.

⁵² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 335.

A advocacia é uma profissão que se preocupa com a ética em primeiro lugar, sendo que a reputação do advogado se mede por seu talento e por sua moral. Os advogados têm facilitada a regulação de sua conduta ética, pois está contida, em sua essência, no Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil.

Esse instrumento normativo é a síntese dos deveres desses profissionais, considerados pelo constituinte como essencial à administração da justiça. Além de regras deontológicas fundamentais, a norma contempla capítulos das relações com o cliente, da publicidade, dos honorários profissionais, do dever de urbanidade, do processo disciplinar e do sigilo profissional.

Sobre esse último aspecto, de acordo com o STF, os advogados estão obrigados a comparecer perante a CPI, sendo ilegítimo, para o fim de desobrigar-se ao comparecimento, invocar o direito ao sigilo profissional. Mas, comparecendo perante uma CPI, será legítimo ao advogado invocar o sigilo profissional para o fim de não responder às perguntas que o desrespeitem⁵³.

De acordo com o STF é legítimo invocar o sigilo profissional perante CPI. Conforme observa Vicente Paulo:

Assim, o detentor dessa proteção legal (sigilo profissional) – o advogado, por exemplo – está obrigado a comparecer perante a CPI, mas, no seu recinto, caso lhe sejam feitas perguntas cujas respostas afrontariam o sigilo profissional, poderá alegar o seu direito ao silêncio⁵⁴.

Ainda com relação ao direito ao silêncio, o depoente, sendo advogado ou não, não é obrigado a falar a verdade sobre fatos que possam incriminá-lo.

⁵³ PAULO, op. cit., p. 350.

⁵⁴ Ibidem, p. 351.

Desta forma, sempre que forem feitas perguntas cujas respostas possam incriminá-lo, o depoente poderá invocar o seu direito constitucional ao silêncio.

Essa garantia alcança, inclusive, o depoente na condição de testemunha, devidamente compromissada perante CPI. Portanto, qualquer pessoa que deva prestar depoimento tem o direito de permanecer em silêncio em tudo quanto possa vir incriminá-la.

O Supremo Tribunal Federal, nessa linha, tem concedido liminares⁵⁵, em sede de Habeas Corpus, para que os convocados prestem depoimentos perante CPI sem prestar compromisso, ficando-lhes assegurado o direito de permanecer em silêncio sempre que a resposta à pergunta, a critério dos próprios pacientes ou de seus advogados, possam atingir a garantia constitucional de não auto-incriminação.

Segundo o STF, uma CPI não pode impedir a presença de advogado do depoente durante suas sessões. A seguir, julgado do STF que bem ilustra a situação:

A participação do advogado perante a comissão parlamentar de inquérito. Impende assinalar, de outro lado, tendo em vista o pleito deduzido em favor do ora paciente – no sentido de que se lhe assegure o direito de ser assistido por seu advogado e de com este comunicar-se durante o curso de seu depoimento perante a ‘CPMI dos Correios’–, que cabe, ao advogado, a prerrogativa, que lhe é dada por força e autoridade da lei, de velar pela intangibilidade dos direitos daquele que o constituiu como patrono de sua defesa técnica, competindo-lhe, por isso mesmo, para o fiel desempenho do *munus* de que se acha incumbido, o exercício dos meios legais vocacionados à plena realização de seu legítimo mandato profissional. (...) O advogado — ao cumprir o dever de prestar assistência técnica àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado – converte a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. Qualquer que seja o espaço institucional de sua atuação (Poder Legislativo, Poder Executivo

⁵⁵ STF, HC n. 84.246, Rel. Min. Ellen Gracie.

ou Poder Judiciário), ao advogado incumbe neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias jurídicas – legais ou constitucionais – outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, a prerrogativa contra a auto-incriminação e o direito de não ser tratado, pelas autoridades públicas, como se culpado fosse, observando-se, desse modo, as diretrizes, previamente referidas, consagradas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Se, não obstante essa realidade normativa que emerge do sistema jurídico brasileiro, a Comissão Parlamentar de Inquérito – ou qualquer outro órgão posicionado na estrutura institucional do Estado – desrespeitar tais direitos que assistem à generalidade das pessoas, justificar-se-á, em tal específica situação, a intervenção, sempre legítima, do advogado, para fazer cessar o ato arbitrário ou, então, para impedir que aquele que o constituiu culmine por auto-incriminar-se. O exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por comissão parlamentar de inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor traduz prerrogativa indisponível do advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cerceado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato⁵⁶.

Assim, tanto a testemunha como o investigado poderão ser assistidos por advogado em seus depoimentos nas sessões de CPI, para o fim de repasse de orientação sobre o depoimento.

Portanto, no âmbito das CPIs, ao advogado incumbe neutralizar os abusos e arbítrios cometidos pelas autoridades, pois as regras constitucionais e das leis infraconstitucionais valem para todos, exigindo-se respeito ao ordenamento jurídico. O cliente outorga ao advogado o direito de prestar-lhe assistência com o fito de resguardar sua liberdade e seus direitos, dentre os quais se encontram inegavelmente a prerrogativa contra a auto-incriminação e o direito de não ser tratado, pelas autoridades públicas, como se culpado fosse.

⁵⁶ STF, HC 88.015-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Julg. 14/02/06, DJ 21/02/06.

CONCLUSÃO

O Estado de Direito, cujos fundamentos repousam em bases essencialmente democráticas dá concreção aos postulados do constitucionalismo e busca o equilíbrio harmônico entre dois valores em permanente estado de tensão dialética: a liberdade e a autoridade, respeitada a predominância da lei sobre a arbitrariedade do poder público.

A partir da análise histórica discutida no presente estudo, pode-se concluir que as Comissões Parlamentares de Inquérito exercem, desde muito tempo, um importante papel no regime democrático, enquanto órgão fiscalizador da Administração Pública.

No seu princípio histórico, que posteriormente viria a se tornar um princípio constitucional, as Comissões Parlamentares de Inquérito nasceram do clamor do povo, que exigia uma investigação para apurar os desmandos cometidos por agentes públicos, que colocavam seus interesses na frente dos interesses do Estado.

Conforme visto, o instituto ainda se encontra na infância do domínio de investigação parlamentar. Se o êxito que todos esperam será alcançado não se sabe, mas o sucesso dessa instituição dependerá da sabedoria com que for administrada, e do bom senso, em não lhe atribuir ofício que lhe são impróprias, ou mesmo banalizar sua implementação, verdadeiro alcance incompatível com a índole do seu processo.

As CPIs devem ser criadas para apurar fato determinado, especificamente apontado no momento de sua instituição. Durante os trabalhos, poderão ser investigados casos conexos com o fato obrigatoriamente apontado para sua criação. Por outro lado, deve-se ressaltar que o convocado por CPI não está obrigado a responder perguntas estranhas ao fato determinado que deu origem à CPI.

O depoente que se submete às oitivas dos parlamentares, não é obrigado a falar a verdade sobre fatos que possam incriminá-lo. Isto não quer dizer que o depoente pode mentir durante as sessões, mas pode invocar o seu direito constitucional de permanecer calado, sempre que forem feitas perguntas cujas respostas possam incriminá-lo.

A Comissão Parlamentar de Inquérito não pode, como qualquer órgão do Estado, impedir ou dificultar o exercício das prerrogativas de ordem profissional dos advogados, outorgadas pela Lei n. 8.906/94, sob pena de grave transgressão às normas da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais.

O desrespeito às prerrogativas do advogado, que prejudicam o livre exercício de sua atividade profissional, constitui ofensa inaceitável ao estatuto jurídico da advocacia, além de representar um ato que afronta o texto da Constituição Federal de 1988 e das liberdades públicas ali consagradas.

Em relação às testemunhas e aos indiciados, pode-se dizer que a garantia contra a auto-incriminação vem sendo garantida reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal, que não permite que, sob a proteção de ordem concedida preventivamente através de habeas corpus.

Os membros da CPI, portanto, não podem forçar qualquer depoente a se privar de desfrutar de direitos e garantias conferidos a ele pelo ordenamento jurídico. O direito constitucional da não-incriminação consiste na faculdade de alguém não produzir provas contra si mesmo, mesmo que para isso tenha que optar pelo silêncio puro e simples.

Os advogados são obrigados a comparecer na CPI, sendo ilegítimo invocar o direito ao sigilo profissional, sempre que isto for feito com o objetivo de desobrigar-se ao comparecimento. Por fim, deve-se destacar, contudo, que todo advogado que comparece perante a CPI, pode invocar o sigilo profissional para o fim de não responder às perguntas que o desrespeite.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Claudio. **Dicionário jurídico brasileiro acquaviva**. 11. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. (RT Legislação).

_____. Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4898.htm>. Acesso em: 27 jan. 2007.

_____. Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em: 27 jan. 2007.

_____. Lei n. 10.001, de 4 de setembro de 2000. Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10001.htm>. Acesso em: 27 jan. 2007.

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

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, Hélio Apoliano. **Das CPIs: breve teoria e jurisprudencia**. Campinas: Bookseller, 2002.

CASTRO, José Nilo de. **A CPI municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: arts. 44 a 103. São Paulo: Saraiva, 1992.

MAMEDE, Gladston. **Fundamentos da legislação do advogado**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCÃO, Renato; TANAMATI, Rodrigo A. F. Condução coercitiva determinada por comissão parlamentar de inquérito (CPI). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1107, 13 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8646>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Direitos constitucionais**. Barueri-SP: Manole, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PAULO, Vicente. **Aulas de direito constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de inquérito: Princípios, Poderes e Limites**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

PEREIRA, Aguinaldo Costa. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: ASA, 1948.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do Inquérito Parlamentar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.

SIDOU, J. M. Othon; et. al. **Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.