

**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP**  
**Curso de Pós-Graduação Lato Senso em**  
**Direito Público**

**Elildiane Medeiros Dechen**

**As Comissões Parlamentares de Inquérito e  
seus Limites Constitucionais**

Brasília- DF

2009

**Elildiane Medeiros Dechen**

**As Comissões Parlamentares de Inquérito e  
seus Limites Constitucionais**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Público, no curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Brasília- DF

2009

**Elildiane Medeiros Dechen**

## **As Comissões Parlamentares de Inquérito e seus Limites Constitucionais**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Público, no curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

"Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim".

Francisco Cândido Xavier.

## RESUMO

A presente monografia, intitulada "as comissões parlamentares de inquérito e seus limites constitucionais" tem por objetivo expor os impedimentos constitucionais, em face das arbitrariedades praticadas pelos membros das comissões parlamentares de inquérito no decorrer das investigações. De fato, as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes especiais, porém estes poderes não devem ser entendidos como sendo ilimitados, encontrando a sua limitação justamente no bojo da Constituição Federal, que prioriza as garantias fundamentais do cidadão diante do poder de investigar das comissões parlamentares. Nesse ponto, verificar-se-á que não existe invasão do Poder Judiciário na discricionariedade do Poder Legislativo, ou seja, não há ruptura com o princípio da separação dos Poderes. O que se observa é uma forma de garantir o acesso à justiça, em se constatando que houve violação ou ameaça a direito, restando essa proteção da adoção estatal ao efetivar a administração jurisdicional. Assim, a Constituição Federal é o instrumento principal para limitar a atuação das comissões parlamentares de inquérito, frente aos possíveis abusos de poder que possam vir a ser praticados em face do investigado, pondo em risco as garantias constitucionais já conquistadas.

**Palavras-chave:** Comissão parlamentar de inquérito, limites, abuso de poder, violação, separação de poderes, garantias constitucionais.

## **RESUME**

*This monograph, entitled "The parliamentary committees of inquiry and its constitutional limits" aims to explain the constitutional impediments, in view of the arbitrariness committed by members of parliamentary committees of inquiry in the course of investigations. In fact, the parliamentary committees of inquiry have special powers but these powers must not be understood as being unlimited, finding just its limitation in the midst of the Federal Constitution that prioritizes the fundamental guarantees of the citizen in face of the power of parliamentary committees to investigate. At this point, there shall be no invasion of the Judiciary in the discretion of the legislative branch, in other words, there is no break with the principle of separation of powers. What is observed is a way of ensuring access to the justice, in case of any breach or threat to the rights, leaving the protective effect of adopting the state court administration. Thus, the Federal Constitution is the main instrument to limit the role of parliamentary committees of inquiry, due to possible abuses of power that may be charged towards the citizen, putting at risk the constitutional guarantees already conquered.*

**Keywords:** *parliamentary committee of inquiry, limits, abuse of power, violation, separation of powers, constitutional guarantees.*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 HISTÓRICO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO... 12	
1.1 As primeiras comissões parlamentares de inquérito .....	12
1.2 A Investigação Parlamentar no Brasil .....	13
2 CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES DE INQUÉRITO.....	17
2.1 Quorum de criação .....	17
2.2 Objeto de investigação .....	19
2.3 Prazo determinado.....	21
3 PODERES DE INVESTIGAÇÃO.....	24
3.1 Poderes de investigação das autoridades judiciais .....	24
3.2 Dever de fundamentar .....	26
3.3 Caráter instrumental .....	28
4 LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE INVESTIGAR .....	30
4.1 Considerações Preliminares .....	30
4.2 Limites constitucionais formais.....	30
4.2.1 A proibição de investigar fato indeterminado.....	31
4.2.2 Impossibilidade de olvidar os regimentos internos.....	31
4.2.3 Proibição de desvirtuamento do âmbito funcional .....	32
4.2.4 Impossibilidade de exceder prazo certo.....	33
4.2.5 Impossibilidade de renegar o <i>quorum</i> constitucional .....	34
4.3 Limites constitucionais materiais .....	35
4.3.1 Separação dos poderes .....	36
4.3.2 Estado democrático de direito .....	39
4.3.3 Reserva constitucional de jurisdição.....	41
4.3.4 Direitos, liberdades e garantias individuais.....	43
5 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DERIVADOS DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	46
5.1 O devido processo legal nas CPIs .....	46
5.1.1 Dever de motivação das deliberações .....	47
5.1.2 Vedações de exigir auto-incriminação.....	49
5.1.3 Do contraditório e da ampla defesa .....	50
5.2 Do advogado .....	53
5.2.1 O advogado e a administração da justiça .....	53
5.2.2 O advogado nas CPIs .....	54
6 O CONTROLE JURISDICIONAL E A CPI .....	56

6.1	Generalidades da competência jurisdicional .....	56
6.2	Utilização do mandado de segurança.....	58
6.3	O <i>habeas corpus</i> .....	60
<b>CONCLUSÃO</b> .....		<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....		<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

Devido ao vertiginoso aumento no número de instaurações de comissões parlamentares de inquérito, bem como suas repercussões, surgiu a preocupação em analisar se estariam sendo cumpridas as exigências legais.

A preocupação com relação a tais exigências não se deu apenas com relação à forma que foi constituída a comissão parlamentar de inquérito ou o seu funcionamento, mas também, se estariam sendo respeitados os direitos e garantias dos investigados, bem como os das testemunhas.

O principal foco em questão é o abuso de autoridade em face do descumprimento de preceitos constitucionais que amparam o investigado, como a qualquer cidadão, por dizerem respeito às garantias fundamentais já conquistadas constitucionalmente.

Os membros das comissões parlamentares de inquérito têm no abuso de poder uma prática reiterada, vindo a obrigar que o cidadão busque amparo no escudo protetor que a Constituição como um todo oferece, mas em especial nas garantias fundamentais.

Essas ilegalidades permitem que as comissões parlamentares de inquérito entrem em ilegal e amplo confronto com as normas constitucionais vigentes, forçando o investigado a buscar auxílio no Poder Judiciário para que possa ver resguardados os seus direitos e garantias fundamentais.

Trata o presente trabalho exatamente desse tema, apresentando uma série de fundamentos que irão demonstrar não apenas a necessidade de se exigir que sejam cumpridas, por parte das comissões parlamentares de inquérito, as normas que viabilizam um Estado Democrático de Direito, como também as normas constitucionais.

Nesse contexto, as normas constitucionais servem como um verdadeiro óbice aos abusos cometidos nas CPIs, devendo serem respeitadas como medida indispensável à legalidade dos atos das CPIs, além de constituírem uma forma de amparar o cidadão, muitas vezes refém da arbitrariedade.

Inicialmente, será demonstrado um histórico das primeiras comissões parlamentares de inquérito, apresentando a forma como se deu a sua adoção e evolução no Brasil.

Na seqüência, será feita uma abordagem a respeito da forma exigida em lei para a constituição e funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito, com relação ao quorum de criação, o objeto da investigação e a necessidade do prazo ser determinado, para que sejam mantidas as exigências constitucionais.

O terceiro capítulo fará uma análise das comissões parlamentares de inquérito sob o prisma dos seus poderes de investigação serem próprios de autoridades judiciais, assim como o dever de fundamentar e o caráter instrumental.

Entretanto, verificaremos uma resistência na Constituição Federal no que tange à limitação do poder das comissões parlamentares, tendo em vista que será analisado o fato de seus poderes serem especiais, porém limitados.

A questão dos limites constitucionais aos poderes das comissões parlamentares de inquérito e suas respectivas consequências farão parte do quarto capítulo. A essa altura, serão expostos os fundamentos que permitirão compreender que os limites constitucionais impostos derivam do fato de as comissões parlamentares de inquérito não serem órgãos independentes, estando assim, submetidas aos limites previamente impostos na Constituição.

Serão apresentadas algumas considerações acerca das limitações impostas pelo ordenamento jurídico às comissões parlamentares de inquérito, sendo esses limites expostos em duas ordens: limites Constitucionais formais e limites Constitucionais materiais.

Por fim, serão expostos os limites constitucionais derivados dos direitos e garantias fundamentais, como o devido processo legal e a atuação do advogado, sendo ambos vistos como forma de manter os atos dos membros das comissões parlamentares de inquérito dentro da legalidade, evitando que aviltem os direitos e garantias dos investigados.

Como última tarefa, serão tecidas breves considerações sobre a missão do Poder Judiciário ao realizar o controle dos atos praticados pelos poderes públicos do Estado, quando estes violarem garantias fundamentais, em especial quando houver violação ou ameaça a direito por parte das comissões parlamentares, fazendo prevalecer o cumprimento das normas constitucionais, garantindo o acesso à justiça e expondo as vias processuais adequadas.

O desenvolvimento do presente trabalho adota uma linha de pesquisa bibliográfica e intuitiva, que se sustenta no levantamento da legislação pertinente e em referências doutrinárias. Na sua elaboração, buscou-se também amparo nas legislações brasileiras e nas convenções internacionais, para que a abordagem apresentada estivesse sempre em coerência com a realidade.

# 1 HISTÓRICO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

## 1.1 As primeiras comissões parlamentares de inquérito

A primeira comissão parlamentar de inquérito teve sua criação na Inglaterra, no ano de 1689, com o intuito de investigar fatos de interesse do parlamento.

Este tipo de comissão teve sua base no regime parlamentarista, onde a supremacia do governo é exercida pelo Legislativo.<sup>1</sup>

Nesse sentido nos norteia Moacyr Lôbo da Costa, quando firma entendimento de que a "constituição de comissões de investigação é uma prática parlamentar de origem britânica, fundada no direito costumeiro".<sup>2</sup>

Em texto Constitucional, o aparecimento se deu na Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha. Esse texto autorizava, caso assim entendesse o Parlamento, constituir comissões de inquérito, desde que houvesse solicitação por parte de um quinto dos seus membros, onde a publicidade poderia ser excluída por um terço dos seus membros, em sessão pública.<sup>3</sup>

A Constituição de Weimar determinou que fosse, quando necessário, aplicada a legislação Processual Penal, não tendo permitido que restassem afetados os sigilos de correspondência, fossem elas, telegráficas, postais ou telefônicas.

Vejamos a literalidade do referido texto Constitucional (artigo 34):

A assembléia do império pode e, a requerimento de um quinto dos seus membros, deve constituir comissões de inquérito. Estas comissões recolhem em sessão pública os meios de prova que elas, ou os deputados

---

<sup>1</sup> Deve-se destacar que a Constituição da Inglaterra não é uma Constituição escrita, não havendo, desta forma, nenhum registro em texto legal que viesse a regular as Comissões Parlamentares de Inquérito.

<sup>2</sup> COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito. In: **Revista de Direito Público**, n. 9, p.111, 1969.

<sup>3</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 22.

que tiverem requerido a sua contribuição, considerem necessários. A publicidade pode ser excluída pela comissão, deliberando por maioria de dois terços. O regimento regula o procedimento da comissão e determina o número dos seus membros.

Os tribunais e as autoridades administrativas são obrigados a dar seguimento aos pedidos que lhes sejam dirigidos por estas comissões com vista à coleta de provas; os documentos oficiais devem ser-lhes facultados sempre que requeridos.

À atividade das comissões e das autoridades por elas solicitadas aplicam-se, sempre que for adequado, as disposições do Código de Processo Penal, não sendo, porém afetado o segredo de correspondência, nem os das comunicações postais, telegráficas ou telefônicas.

A Constituição de Weimar contribuiu de forma histórica para que os direitos das minorias, quando analisadas no bojo do inquérito parlamentar, fossem observados de forma exclusiva pela comissão criada para esse fim.<sup>4</sup>

## 1.2 A Investigação Parlamentar no Brasil

A previsão expressa das comissões parlamentares de inquérito se deu com a Constituição de 1934, onde em seu artigo 36<sup>5</sup>, foi vetado o direito do Senado Federal de criar comissões de inquérito, sendo a criação exclusiva por parte da Câmara dos Deputados.

Devido as características da Câmara dos Deputados, quais sejam: maior participação popular e partidária, que viabiliza desta forma uma maior condição de instaurar um inquérito deste porte, é que lhe foi atribuída a função de instaurar o inquérito parlamentar.<sup>6</sup>

Com relação ao fato da norma constitucional ter se furtado a garantir de forma expressa o direito ao Senado Federal de poder instaurar comissões parlamentares, ponderou Nelson de Souza Sampaio:

---

<sup>4</sup> CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 31.

<sup>5</sup> CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1936, artigo 36: "A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do Processo Penal indicadas no regimento interno".

<sup>6</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 24.

Mas é obvio que essa faculdade, reconhecida a uma parte do Senado, também era, e com maior razão, atributo do todo, ainda no silêncio da Constituição, por ser, como já sabemos, uma prerrogativa inerente aos órgãos legislativos. Embora as atribuições legislativas da Câmara Alta tivessem sido reduzidas pela Constituição de 1934, não seria legítimo recusar-lhe o direito de realizar investigações, ainda na ausência do citado dispositivo. Dúvida razoável, porém, é se esse direito caberia à minoria de um terço do Senado, uma vez que o inciso VI do § 1º do art. 92 manda que se observe, nas comissões da Seção Permanente desse ramo do Congresso, o parágrafo único do art. 36, ao invés de fazer remissão a todo o artigo. Ora, é no corpo do art. 36 que se confere a uma minoria da Câmara dos Deputados a faculdade de instaurar inquérito parlamentares, enquanto o parágrafo único desse artigo apenas manda que se obedeça, em tais inquéritos, às normas do Processo Penal indicadas no regimento Interno. É verdade que o reconhecimento de direito dessa natureza a uma minoria parlamentar exige disposição expressa. Sendo, entretanto, o mesmo instituto, cremos que nada impedia que se desse, por analogia, igual tratamento ao Senado. Supomos mesmo que aquela remissão apenas ao parágrafo único do artigo 36 foi um cochilo do constituinte.<sup>7</sup>

Porém, devido ao golpe de 1937, nenhum inquérito parlamentar instaurado durante a vigência da Constituição de 1934 veio a prosperar, e em sendo a Constituição que a sucedeu proveniente de um golpe, nada sobre o tema abordou, tampouco tendo havido atuação do Poder Legislativo.<sup>8</sup>

Com o advento da Constituição brasileira de 1946, restou solucionada a questão da exclusão do Senado Federal para a instauração de inquérito parlamentar, que havia sido palco de muitas críticas. Sendo sanado assim, com a inclusão expressa da formação do inquérito parlamentar pelas duas casas do Congresso<sup>9</sup>. Esta inclusão pode ser observada no artigo 53<sup>10</sup> da Constituição brasileira de 1946.

Ainda sob a vigência da Constituição brasileira de 1946, foi editada a Lei Federal 1.579, de 1952, que veio a regulamentar os dispositivos constitucionais supra, como também orientou as investigações parlamentares na época, tendo

---

<sup>7</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964, p. 23.

<sup>8</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 25.

<sup>9</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. *Op.cit.*, p. 25.

<sup>10</sup> CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946, artigo 53: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros. Parágrafo único: Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do artigo 40".

perdurado até os dias atuais, com poucas modificações no âmbito das investigações parlamentares.<sup>11</sup>

Após o golpe militar de 1964, houve a promulgação da Constituição brasileira de 1967, onde se verificou uma redução nas garantias individuais e um significativo aumento nos poderes do Presidente da República. Nesse mesmo entendimento coaduna Raul Machado Horta:

A Constituição de 1967, ao contrário da de 1946, está voltada para o fortalecimento do Poder Executivo e da autoridade do Presidente da República. A Constituição converte o Presidente em legislador, conferindo-lhe a competência de expedir decretos-lei sobre as matérias de segurança nacional, finanças públicas, cabendo-lhe também preencher, a seu juízo, o conteúdo de uma e de outra, na falta de definição constitucional (art. 58). Ampliou-se a competência legislativa exclusiva do Presidente da República (art. 60, I, II, III e VI) e a iniciativa presidencial ficou protegida pela proibição de emendas de Deputados e de Senadores (art. 60, parágrafo único)<sup>12</sup>.

Houve uma diferença em relação à carta Constitucional anterior, quando a Constituição de 1967 autorizou a criação de comissões de inquérito mistas, que são aquelas integradas por Deputados e Senadores de forma conjunta<sup>13</sup>. Porém a Constituição de 1967 teve pouquíssima duração, tendo em vista que, em 1969 foi editada a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Por fim, a Constituição atual dispõe em seu artigo 58, § 3º:

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 ato de que resultar a sua criação.

§3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas<sup>14</sup>, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

---

<sup>11</sup> CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira.** Curitiba: Juruá, 2007, p. 51.

<sup>12</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 59.

<sup>13</sup> CARAJELESOV, Yuri. Op.cit., p. 54.

<sup>14</sup> Dispõem sobre CPI os arts. de 34 a 37, da Resolução n. 17, de 1989, da Câmara dos Deputados e demais alterações. Dispõem ainda sobre CPI, em seu Regimento Interno, os arts. 74, inc. III; 76; de 145 a 153 da Resolução do Senado Federal 93/70, consolidada pelo ato da mesa n. 1, de 1999.

Deve-se destacar que a Constituição brasileira de 1988 aderiu à forma federativa de Estado<sup>15</sup>, conferindo desta forma aos Estados-membros, bem como ao Distrito Federal e aos Municípios as atribuições referentes às suas próprias competências legislativas e administrativas, sendo corolário dessas atribuições a autonomia para instalar inquérito parlamentar.

---

<sup>15</sup> CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 73.

## 2 CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES DE INQUÉRITO

### 2.1 Quorum de criação

As comissões parlamentares de inquérito são comissões temporárias, criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, ou por ambas as casas conjuntamente, no caso de CPI mista, com o objetivo de investigar fato determinado.

Em verdade, a atuação das comissões parlamentares possui função típica do Poder Legislativo, onde busca fiscalizar atos conexos com o interesse público.

Porém, não se pode deixar de observar o fato de que os trabalhos desenvolvidos pelas comissões parlamentares geram, por muitas vezes, uma celeuma no que tange à separação dos poderes, sendo este o entendimento de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

O princípio da separação dos Poderes e as garantias dos direitos fundamentais costumam ser os pontos nevrálgicos das discussões sobre a extensão dos poderes de investigação do Legislativo. Não surpreende que esses sejam os aspectos que dominam os debates sobre o assunto levados tanto à Suprema Corte americana como à brasileira.<sup>16</sup>

O fato de a Carta Constitucional exigir que haja um quorum de aprovação permite que se resguardem os direitos das minorias, uma vez que, para que seja instaurada uma CPI, não se faz necessário que para tanto também se dê a vontade da maioria política daquela respectiva casa, sendo esse mesmo funcionamento no que tange a CPI mista.

O instrumento adequado para se propor a criação de uma CPI nos surge de uma leitura constitucional, devendo esse instrumento ser um requerimento escrito, que venha a ser o limitador da atuação da CPI.

---

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008 (série IDP), p. 858.

É indispensável o cumprimento dos requisitos exigidos pela Constituição para o ato de criação da CPI, sendo três esses requisitos, a saber: a) Subscrição do pleito por um terço dos membros da Casa Legislativa ou do Congresso, tratando-se de comissão mista; b) indicação de fato determinado a ser investigado; e c) indicação de prazo de duração.

No que tange ainda a criação das comissões parlamentares de inquérito, essa se dá de forma compulsória, no momento em que for apresentada ao Presidente da casa, não podendo haver apreciação de mérito por parte da mesa diretora, desde que cumpridas as exigências constitucionais para sua criação.<sup>17</sup>

O Supremo Tribunal Federal deixou claro o posicionamento de que os requisitos para a criação da CPI são os que se encontram expressos na carta constitucional em seu artigo 58, § 3º, sendo inclusive de observância obrigatória também para os inquéritos parlamentares instaurados nos Estados, dando-se isso pelo princípio da simetria.

Desta forma, os Estados devem seguir estritamente o que estabelece o artigo 58, §3º da Constituição Federal, sendo defeso a criação de outros requisitos de criação da comissão parlamentar de inquérito. Neste sentido, enfatizou o Ministro Eros Grau:

Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no art. 58 da CB/88. O requerimento de um terço dos seus membros é bastante e suficiente à instauração da comissão. A sujeição do requerimento de criação da comissão a essa deliberação equivaleria a frustração da própria garantia. As minorias - vale dizer, um terço dos seus membros da Assembléia Legislativa - já não mais deteriam o direito à criação da comissão parlamentar de inquérito, que passaria a depender de decisão da maioria, tal como expressa no plenário.<sup>18</sup>

Porém, o Supremo Tribunal Federal admitiu, em outro acórdão, não haver restrição no que tange ao fato das casas legislativas estabelecerem em seus

---

<sup>17</sup> CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 102.

<sup>18</sup> Ver ADI 3619/SP, rel. Min. Eros Grau, 01.08.2006.

regimentos, limites para a criação simultânea de CPIs, estabelecendo um número específico para realizar este controle.<sup>19</sup>

## 2.2 Objeto de investigação

A Constituição brasileira determina que as CPIs sejam criadas para a apuração de fato determinado e que este esteja de acordo com o interesse público. Miguel Reale nos ensina a distinção entre fato e fato determinado. Onde fato indicaria alguma coisa ocorrida no mundo do direito, ao passo que fato determinado é um fato definido, delimitado.

Segundo o supracitado jurista:

O máximo que se pode dizer é que, se uma investigação deve versar sobre fato determinado, ela somente poderá ser juridicamente admissível se reportar pelo menos a algo determinável ou certificável de maneira circunscrita e definida, e não de forma indiscriminada e ilimitada, dando lugar a atos abusivos, tanto mais graves quando estão em causa direitos fundamentais como aqueles supra lembrados, relativos à liberdade, à vida privada, e à imagem dos cidadãos<sup>20</sup>.

Com relação ao poder de atuação, este não é ilimitado, restando às comissões parlamentares obedecer sempre a questão dos fatos serem específicos e relacionados ao interesse público. Segue nesse entendimento Francisco Campos:

O poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito.<sup>21</sup>

Deve-se esclarecer que a obrigatoriedade do fato ser delimitado, não abrange os fatos conexos ao fato principal da comissão parlamentar, ou seja, os fatos que no ato da criação da CPI eram desconhecidos tornam-se conhecidos ao longo da apuração, podendo ser apurados.

Alexandre de Moraes entende que:

---

<sup>19</sup> Ver ADI 1.635/DF, rel. Min. Maurício Corrêa, 05.03.2004.

<sup>20</sup> REALE, Miguel. **Questões de direito público**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 105.

<sup>21</sup> CAMPOS, Francisco. Comissão parlamentar de inquérito - Poderes do Congresso - Direitos e garantias Individuais - exibição de papéis privados. In: **Revista Forense**, n. 195, 1961, p. 86.

Não impede a apuração de fatos conexos ao principal ou ainda de outros fatos, inicialmente desconhecidos, que surgirem durante a investigação, bastando, para que isso ocorra, que haja um aditamento do objeto inicial da comissão parlamentar de inquérito.<sup>22</sup>

Nesta mesma linha segue entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é co-extensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional<sup>23</sup>.

Desta feita, as comissões parlamentares deverão respeitar os limites constitucionais que restringem a um fato específico o seu poder investigatório, sendo possível acrescentar fatos que desabrocharam no decorrer da investigação parlamentar, desde que tenham esses fatos nova ligação intrínseca com o fato principal apurado.

Roberto Rosas evidencia de acordo com os entendimentos supra:

As comissões parlamentares de inquérito têm por notável influência na vida política do país. No Brasil elas agem com um espírito elevado e consentâneo com suas finalidades. No entanto, é necessário não se permitir o extravasamento de suas funções, o abuso de poder inerente às comissões de inquérito.<sup>24</sup>

A necessidade de que os fatos novos que venham a surgir tenham ligação direta com o objeto da CPI é imperativa, pois caso contrário, a sociedade se tornaria vítima dos desvirtuamentos que poderiam sofrer as investigações, em decorrência de interesses políticos, ou que não atendesse prontamente o interesse público. José Wanderley Bezerra Alves coaduna com este posicionamento:

Não pode ser entendida como ampliação inaceitável da investigação inicialmente estabelecida, aquela sobre fatos diretamente relacionados ao motivo principal que orientou a instalação da CPI, sob pena de se ter que considerar a possibilidade de serem criadas CPIs continuadas, para apurar

---

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 146. 2000, p. 282.

<sup>23</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal do Pleno - HC nº. 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, decisão: 07.04.1994. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>. Acesso em: 8 fev. 2009.

<sup>24</sup> ROSAS, Roberto. Limitações às comissões de inquérito do Legislativo. **Revista de direito público**, nº. 12. 1970, p. 60.

fatos periféricos que decorrem, tem origem, resultam de outros integrantes de um universo já sob investigação.<sup>25</sup>

As CPIs que não cumprirem os requisitos indispensáveis para a sua instauração não prosperarão, uma vez que terão afrontado diretamente a Constituição, evitando, portanto, que a CPI se torne um instrumento investigatório de cunho geral.

## 2.3 Prazo determinado

As comissões parlamentares de inquérito possuem em sua natureza intrínseca o caráter de comissões temporárias, sendo reforçada essa característica pelo fato de haver exigência da Lei 1579/52 para que o seu término se dê com o fim da sessão legislativa anual<sup>26</sup>. Tal exigência é cumprida pelas casas legislativas em seus respectivos regimentos.<sup>27</sup>

O Supremo Tribunal Federal entende que não cabe ao Regimento interno das Casas Legislativas a fixação de prazos, e sim à Lei essa função, no que tange às comissões parlamentares de inquérito:

É um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, §2º, da Lei 1579/52, que situa, no termo final da legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.<sup>28</sup>

Concordamos em ser razoável que uma comissão parlamentar deva concluir seus trabalhos antes do prazo de uma legislatura, que seria de 4 (quatro) anos, uma

---

<sup>25</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 193.

<sup>26</sup> Lei 1579/52, art. 5º, §2º "a incumbência da comissão parlamentar de inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso".

<sup>27</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 17/89), em seu art. 35, §3º prevê que a comissão parlamentar de inquérito poderá atuar durante o recesso parlamentar e terá o prazo de 120 dia, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do plenário, para conclusão de seus trabalhos.

<sup>28</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC n. 71.193/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, em 06.04.1994, DJU de 23.03.2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 08 fev. 2009.

vez que esta é dotada de poderes extraordinários, não sendo cabível que suas investigações se estendam por tão longo período.<sup>29</sup>

Desta forma, faz-se necessário que no requerimento de solicitação de criação de uma comissão parlamentar deva constar de forma expressa o prazo previsto para a finalização dos trabalhos.

Neste sentido, coaduna Uadi Lammêgo Bulos de mesmo entendimento:

Noutro prisma, a fixação do prazo é um direito público subjetivo dos investigados, os quais devem saber, de antemão, o espaço temporal em que os trabalhos investigatórios serão realizados. Evitam-se, assim, chantagens políticas, ameaças veladas, pressões psicológicas no sentido de se prolongar indefinidamente a CPI, expondo, ainda mais, os nomes de pessoas e entidades perante a opinião pública.<sup>30</sup>

Quanto à prorrogação do prazo certo, a Carta Magna não se pronunciou, nem permitindo sua prorrogação, nem impedido que isso seja feito. Existem algumas peculiaridades nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que podem nos levar ao entendimento de que pode haver prorrogação do prazo.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 35, §3º, prevê prorrogação do prazo de sessenta dias, perante deliberação do plenário. Já o Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 152, prevê que poderá haver prorrogação automática, desde que haja requerimento de um terço dos senadores.

Não consideramos determinante o entendimento dos Regimentos Internos supra citados, haja vista tudo deve estar sob o manto da Constituição Federal, que exige no artigo 58, §3º que seja estipulado um prazo certo.

Partindo desse princípio, qualquer prazo estipulado para prorrogação do prazo seria uma afronta ao que foi almejado pelo constituinte originário, já que a

---

<sup>29</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito**: poderes e limites de atuação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 123.

<sup>30</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 224.

Constituição silencia sobre a questão, podendo se correr o risco de haverem prorrogações sucessivas.<sup>31</sup>

Uadi Lammêgo Bulos entende que "em tema de comissão parlamentar de inquérito, é possível existir, apenas, uma prorrogação, devendo ela estar adrede prevista no requerimento que pleiteia a implantação da CPI".<sup>32</sup>

Seguindo esta ótica, podemos entender que poderá haver uma única prorrogação, desde que esteja pré-estabelecida no ato de criação da CPI a sua possibilidade, para que a exigência constitucional ao prazo certo não se torne sem efeito. As comissões parlamentares de inquérito estão autorizadas a atuar<sup>33</sup> desde que estejam em conformidade com os limites previstos na Constituição.

---

<sup>31</sup> Dentre alguns casos, poderia citar como exemplo de prorrogações sucessivas de prazos: a CPI do narcotráfico, que tramitou no Congresso Nacional, após várias prorrogações, por um ano e oito meses.

<sup>32</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 225.

<sup>33</sup> CERQUEIRA, Marcello. **Comissões parlamentares de inquérito**; pareceres ao instituto dos advogados brasileiros. Rio de Janeiro: IAB, 1999, p. 21.

### 3 PODERES DE INVESTIGAÇÃO

#### 3.1 Poderes de investigação das autoridades judiciais

A Constituição Federal brasileira atribuiu às comissões parlamentares de inquérito o poder de investigação que se enquadram nos moldes do próprio poder de investigar das autoridades judiciárias.

Os poderes conferidos às comissões parlamentares se justificam pelo caráter excepcional das funções exercidas por essas comissões. Nesta feita, podemos identificar essa excepcionalidade, nos poderes para produzir provas, requisitar documentos, tomar depoimentos, etc.

Este posicionamento é enfatizado por Luís Roberto Barroso, quando nos fala que "idéia de poderes de investigação judicial vem associada à aptidão para produzir provas, tomando-se depoimentos, realizando-se perícia e mesmo requisitando-se documentos".<sup>34</sup>

Em não havendo o caráter compulsório para o exercício das suas atribuições, as comissões não teriam como exercer suas funções de forma a avançar com as investigações, inviabilizando assim os trabalhos, posto que essas características excepcionais fazem parte da natureza intrínseca das comissões parlamentares de inquérito.

Não se devem confundir os poderes próprios de autoridades judiciais atribuídos às comissões parlamentares com a reserva de jurisdição, uma vez que as funções do judiciário e das comissões parlamentares de inquérito são absolutamente distintas.

Segue Yuri Carajelescov esse posicionamento quando:

---

<sup>34</sup> BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: Política, direito e devido processo legal. In: **Revista diálogo jurídico**, n. 1, abr. 2001, p. 12.

Não é a dicção constitucional "poderes próprios das autoridades judiciais" que permite colocar sob suspeição a assertiva segundo a qual as comissões parlamentares de inquérito e os tribunais tem escopos de atuação e desempenham papéis institucionais inconfundíveis. Fossem colhidas pela missão de julgar, as CPIs seriam verdadeiros tribunais de exceção, criados depois do fato a ser apreciado<sup>35</sup>.

Desse modo, o que se entende com a expressão constitucional que faz menção aos poderes próprios de autoridades judiciais é uma forma de dar força e poder às comissões parlamentares de inquérito, para que desempenhem suas funções no intuito de atingir o seu objetivo, que é o cerne da investigação.

Desta feita, segue postura de José Joaquim Gomes Canotilho:

A independência judicial postula o reconhecimento de uma reserva de jurisdição entendida como reserva de um conteúdo material funcional típico da função jurisdicional. Esta reserva de jurisdição actua simultaneamente como limite de actos legislativos e de decisões administrativas, tornando-os inconstitucionais quando tenham um conteúdo materialmente jurisdicional.<sup>36</sup>

Sendo assim, não é ampliado às comissões parlamentares de inquérito os poderes específicos de reserva de jurisdição, posto que tal abrangência seria inconstitucional, uma vez que não podem as comissões parlamentares se valerem de prerrogativas exclusivamente judiciais em suas atividades.

O que ocorre é uma "concessão" de certas atribuições, como por exemplo, a solicitação de documentos por parte da comissão de inquérito, como também a oitiva de testemunhas. Tendo sempre como finalidade permitir a viabilidade das atividades de investigação das comissões parlamentares.

A ausência de menção por parte do constituinte no que tange as limitações dos poderes das comissões parlamentares, quando lhes dotou de poder para investigar semelhante aos das autoridades judiciárias, não gerou um vácuo, posto que não se faz necessária, tendo em vista que "é inquestionável que não existem

---

<sup>35</sup> CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira.** Curitiba: Juruá, 2007, p. 128.

<sup>36</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 664.

poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas".<sup>37</sup>

Também comporta esse posicionamento José Afonso da Silva quando:

Então quando a Constituição diz que a comissão parlamentar de inquérito tem poderes de investigação da autoridade judiciária, antes de lhe ampliar poderes, restringiu-os. Mas também comporta esclarecer que a remissão aos poderes de investigação da autoridade judiciária só diz respeito à fase de instrução processual, não à fase do juízo, porque as comissões parlamentares de inquérito não tem poderes jurisdicionais.<sup>38</sup>

Devemos esclarecer, por fim, que o direito legal de criar as comissões parlamentares de inquérito é precípua do Legislativo, ou seja, não se faz necessário que haja expressa autorização constitucional para que se estabeleça seus limites, bastando para tanto que uma lei específica regulamente o tema.<sup>39</sup>

### 3.2 Dever de fundamentar

As comissões parlamentares possuem características diferenciadas, no entanto, no que se refere ao dever de fundamentar, estas devem cumprir as mesmas exigências impostas aos juízes, quais sejam, fundamentar as decisões do que se deu por apurado nas investigações pelas comissões parlamentares.

Neste sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence do STF se pronunciou:

De resto, se cogita de CPI, a escrupulosa observância do imperativo constitucional de motivação serve ainda a viabilizar o controle jurisdicional de conter-se a medida nos limites materiais de legitimidade da ação da comissão, em particular, os derivados de sua pertinência de fato ou fatos determinados, que lhe demarcam os lindes de investigação.<sup>40</sup>

Faz-se necessário ainda, em torno da questão da fundamentação das decisões por parte das CPIs, esclarecer que estas não podem ser arbitrárias e que não podem seguir as mesmas regras exigidas nas decisões judiciais. Para estas, a

---

<sup>37</sup> MS 23.576 /DF. Pedido de reconsideração. Rel. Min. Celso de Mello, DJU 4.3.2000.

<sup>38</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 434.

<sup>39</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964, p. 89.

<sup>40</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 25.281/DF. rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 10 fev. 2009.

lei impõe uma metodologia específica, não sendo o caso das CPIs, onde a exigência se verifica para que não seja o relatório final arbitrário.

O Ministro Nelson Jobim do STF segue o entendimento supra. Para tanto vejamos seu posicionamento:

No entanto, não se conclua que a decisão parlamentar possa ser arbitrária e sem nenhum fundamento. Não se confunda inexistência de fundamentação com topologia da fundamentação. Para as decisões judiciais, a lei impõe uma topologia própria e específica para seus fundamentos. Não é o caso das decisões parlamentares. A localização dos fundamentos pode e é difusa. Os fundamentos podem se encontrar em diversos *locus* do processo decisório<sup>41</sup>

A fundamentação se faz necessária, inclusive como forma de proteção aos direitos fundamentais, quando estes estiverem em colisão com o que restou apurado pela comissão ou mesmo por atos praticados por membros da comissão durante as investigações, posto que os direitos fundamentais não são absolutos, mas deve-se sempre ser feita uma ponderação de valores.

Sobre essa questão, Ingo Wolfgang Sarlet deixou assentado:

Há como sustentar que, além da íntima vinculação entre as noções de Estado de Direito, Constituição e direitos fundamentais, estes, sob o aspecto de concretizações do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos valores da igualdade, liberdade e justiça, constituem condição de existência e medida da legitimidade de um autêntico Estado Democrático e Social de Direito, tal qual como consagrado também em nosso direito constitucional positivo vigente.<sup>42</sup>

Assim, as comissões parlamentares devem seguir sempre com a postura de fundamentar as suas decisões, para que estas não se tornem arbitrárias ou que possam vir a afrontar direitos fundamentais.

Desta forma, será possível que haja transparência nos processos instaurados pelas comissões parlamentares, com o objetivo de não se perder o foco do interesse público das investigações.

---

<sup>41</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal do Pleno - MS 24.749/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. DJU de 05.11.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 14 fev. 2009.

<sup>42</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006, p. 74.

Dessa forma, leciona Klaus Stern quando fala que a "homogeneidade social e certa medida de segurança social não servem apenas ao indivíduo isolado, mas também à capacidade funcional da democracia considerada na sua integralidade".<sup>43</sup>

Evita-se assim que vantagens oriundas de desvirtuamento das investigações possam vir a agredir os direitos fundamentais, devendo ser esta uma regra para se manter a democracia na sua total abrangência, bem como a transparência nas decisões.

### 3.3 Caráter instrumental

A possibilidade de que as conclusões das comissões parlamentares de inquérito se tornem ineficazes juridicamente gera um dos grandes problemas, pois, na maioria das vezes, as conclusões dependem de apreciação do plenário da respectiva casa ou do Congresso Nacional.

Em havendo a finalização dos trabalhos, devem as comissões parlamentares de inquérito apresentar um relatório de conclusão das investigações para que se possa embasar a instauração do inquérito policial, sem jamais substituí-lo, ou podem também concluir pelo arquivamento.<sup>44</sup>

Nada impede que tudo venha a ser desperdiçado em nome da conveniência política, pois em relação às investigações, estas têm um objetivo "predefinido, de sorte que não poderão ser exercidos com legitimidade se visarem à obtenção de elementos probatórios estranhos à finalidade para a qual foi criada a comissão parlamentar de inquérito".<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> STERN, Klaus *apud* SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006, p. 74.

<sup>44</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964, p. 78.

<sup>45</sup> CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 132.

Existe, para tanto, o amparo constitucional que permite o envio das conclusões ao órgão do Ministério Público, para que efetue, se necessário, "a execução civil ou criminal dos infratores".<sup>46</sup>

Através do dispositivo constitucional<sup>47</sup>, evita-se que o nosso Legislativo possa fazer às vezes do *Parquet*. Isso iria de encontro a um estado Democrático de Direito, sendo o Ministério Público indispensável à função jurisdicional do Estado.

Seguindo esse entendimento, Uadi Lammêgo Bulos comenta:

O que se busca com a outorga de competência ao órgão ministerial é estabelecer o campo de ação das comissões parlamentares de inquérito, que não se postam, no regime constitucional das liberdades públicas, como organismos decompostos da sociedade civil, aptos a promover responsabilidades de pessoas físicas e jurídicas, como se fossem o próprio Ministério Público.<sup>48</sup>

Referindo-se à atribuição constitucional do Ministério Público em promover a responsabilização civil e criminal, no que tange à CPI, não obsta que a polícia investigue a autoria dos delitos apurados com base nos relatórios das CPIs, podendo inclusive ocorrer concomitantemente às investigações do *Parquet*.

Como consequência, a responsabilização dos infratores é atribuição Constitucional do Ministério Público, não sendo sob nenhuma hipótese atribuição das comissões parlamentares de inquérito, podendo apenas pesquisar fatos específicos, desde que estes sejam decorrentes dos atos ilícitos.

Desta feita, as comissões parlamentares de inquérito, nas suas conclusões, possuem não um caráter de auto-executoriedade, posto que não podem formular ou punir delitos apurados durante as investigações.<sup>49</sup>

Tendo em vista que não cabe ao relatório final assemelhar-se às sentenças judiciais, tampouco possuir características de denúncia, pois esta última cabe exclusivamente ao Ministério Público.

---

<sup>46</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Artigo 58, §3º.

<sup>47</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Artigo 58, §3º.

<sup>48</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 229.

<sup>49</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 52.

## 4 LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE INVESTIGAR

### 4.1 Considerações Preliminares

A comissão parlamentar de inquérito tem seu fundamento legal estabelecido na Constituição Federal, sendo através desta norma que se verificam o estabelecimento de seus limites.

De acordo com Hans Kelsen:

A função política da Constituição é estabelecer limites jurídicos ao exercício do poder. Garantia da Constituição significa a segurança de que tais limites não serão ultrapassados. Se algo é indubitável é que nenhuma instância é tão pouco idônea para tal função quanto justamente aquela a quem a Constituição confia - na totalidade ou em parte - o exercício do poder e que, portanto possui, primordialmente, a oportunidade jurídica e o estímulo político para vulnerá-la.<sup>50</sup>

Esses limites constitucionais impostos derivam do simples fato de que as comissões parlamentares de inquérito não são órgãos independentes, tampouco absolutos, estando as comissões, desta forma, submetidas a limites previamente impostos na carta constitucional.

Desta forma, serão apresentadas, a seguir, algumas considerações acerca das limitações impostas pelo ordenamento jurídico às comissões parlamentares, sendo esses limites de duas ordens: limites constitucionais formais e limites constitucionais materiais.<sup>51</sup>

### 4.2 Limites constitucionais formais

Os limites constitucionais formais aos poderes de investigação das CPIs vêm expressos na Constituição Federal, de onde se extraem os requisitos indispensáveis ao modo de proceder das investigações parlamentares.

---

<sup>50</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 240.

<sup>51</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 35.

Seguindo a linha proposta por Uadi Lammêgo Bulos, verificamos como limites constitucionais formais: a proibição de investigar fato indeterminado, a impossibilidade de olvidar os regimentos internos, proibição de desvirtuamento do âmbito funcional, exceder prazo certo e a impossibilidade de renegar o quorum constitucional.

#### **4.2.1 A proibição de investigar fato indeterminado**

É um requisito indispensável à criação das CPIs que o fato a ser apurado seja preciso e bem delimitado, ainda em seu ato constitutivo, não podendo serem estabelecidos os limites pelos membros da comissão. Sendo inaceitável a investigação de fatos genéricos, que não tragam seus limites pré-estabelecidos, como forma de evitar abusos.

Sendo este o entendimento de José Wanderley Bezerra Alves:

A apuração de fato determinado constitui requisito essencial para a criação de uma CPI, importando que o fato a ser investigado deverá ser delimitado no requerimento apresentado e no ato constitutivo, não podendo tal ser definido pelos membros da comissão, supervenientemente, ainda que por vontade da maioria nela representada, isso em decorrência da necessidade de clareza e segurança jurídica.<sup>52</sup>

Caso seja investigado um fato que não possua características de um fato objetivo, esse ato não passará de uma afronta à Constituição, uma vez que ela é clara quanto a essa impossibilidade. Sendo assim, é vedado às comissões parlamentares de inquérito investigar fatos indeterminados.

#### **4.2.2 Impossibilidade de olvidar os regimentos internos**

No que tange a impossibilidade de olvidar os respectivos regimentos internos, este se dá pela leitura do artigo 58, §3º da Constituição Federal, quando fala que as comissões parlamentares de inquérito detêm ainda<sup>53</sup> os poderes provenientes dos seus regimentos internos.

---

<sup>52</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito**: poderes e limites de atuação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 334.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 334.

O que corresponde à impossibilidade dos regimentos internos não serem cumpridos, por afrontar diretamente a Constituição.

Desta forma, se houver no regimento interno uma norma específica que determine que tal ato deva ser cumprido do modo que ela estabelecer, esta deverá ser obedecida, sob pena de afrontar diretamente a Constituição. Sendo isso o que corresponde à impossibilidade dos regimentos internos não serem cumpridos.

#### **4.2.3 Proibição de desvirtuamento do âmbito funcional**

Temos, com relação aos limites constitucionais formais, a questão do desvirtuamento do âmbito funcional, que vem basicamente do fato de que as CPIs não possuem as mesmas atribuições do Ministério Público, uma vez que a competência para responsabilizar civil e criminalmente determinado infrator é exclusiva do *Parquet*.

José Afonso da Silva explica o sentido da expressão autonomia funcional. Assim vejamos:

Como já disse, a autonomia é relacional. Logo, "autonomia funcional", prevista no art. 127, §2º, significa que o Ministério Público exerce suas funções livre de ingerência de qualquer outro órgão do Estado. É predicativo institucional, tanto que se poderia falar - e às vezes se fala - em autonomia institucional, mas ela se comunica aos membros da instituição, porque suas atividades-fins se realizam por meio deles. Assim, eles compartilham dessa autonomia institucional, porque não tem que aceitar interferência de autoridades ou órgãos de outro poder no exercício de suas funções institucionais.<sup>54</sup>

Desta forma, as comissões parlamentares de inquérito não possuem as mesmas características institucionais específicas do Ministério Público, como o exemplo supra da autonomia funcional do Ministério Público.

Portanto, não caberia colocar como se equivalentes fossem os poderes das comissões parlamentares com os do Ministério Público, porque seria uma forma de desrespeito ao princípio do promotor natural, encontrado expressamente no artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição Federal.

---

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 596.

Segue nesse raciocínio Uadi Lammêgo Bulos, quando nos fala que:

Equiparar os poderes das comissões parlamentares de inquérito às atribuições do Ministério Público é permitir o retorno, ainda que na via oblíqua, de uma espécie de acusador de encomenda, desrespeitando, assim, o princípio do promotor natural.<sup>55</sup>

O princípio do promotor natural evita que as liberdades públicas sejam violadas, como poderia ocorrer, caso uma comissão parlamentar de inquérito desejasse fazer às vezes do *Parquet*. O objetivo principal desse princípio é exterminar do ordenamento a acusação privada e os procedimentos de ofício.

Desta feita, os membros das comissões parlamentares de inquérito não possuem a mesma competência dos membros do Ministério Público, sendo aqueles impedidos porque o Legislativo não é órgão de execução<sup>56</sup>, bem como também não possuem seus membros as mesmas prerrogativas dos promotores públicos.

Devemos ainda deixar explícito que o fato de as comissões parlamentares de inquérito não possuírem as mesmas prerrogativas do Ministério Público, também implica no fato de a Constituição ter exigido que o relatório contendo as conclusões das CPIs, sejam enviadas ao Ministério Público.

Restaria caracterizado um explícito desvirtuamento das funções precípua das comissões parlamentares de inquérito, caso não fossem cumpridas as exigências constitucionais que delimitam de forma clara a sua função, bem como o seu procedimento.

#### **4.2.4 Impossibilidade de exceder prazo certo**

A impossibilidade de exceder prazo certo provem do caráter temporário da CPI, sendo esta mais uma vedação constitucional formal, no que diz respeito às atividades das comissões parlamentares.

---

<sup>55</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 37.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 39.

Assim sendo, é inadmissível que haja descumprimento dessa exigência constitucional, de forma a prejudicar sobremaneira os trabalhos de investigação, expondo à opinião pública os investigados, por tempo desarrazoado.

Não que se possa haver uma exposição da vida privada dos investigados pelas comissões parlamentares. A questão é que, inevitavelmente, a exposição ocorrerá em certo nível, mas permitir que isso perdure por mais tempo de forma desnecessária é descabido.

Como também é descabida a afronta à Constituição Federal, quando se descumpra sua exigência de se manter um prazo certo para as comissões parlamentares de inquérito encerrem sua investigação e enviem ao Ministério público o relatório conclusivo das investigações.

O caráter temporário das comissões parlamentares de inquérito não permite que seu prazo fique em aberto, pois desvirtuaria assim, a própria natureza das investigações, além da já mencionada afronta constitucional.

#### **4.2.5 Impossibilidade de renegar o *quorum* constitucional**

A exigência Constitucional de um terço dos congressistas para que seja instaurada uma comissão parlamentar de inquérito é mais um limite formal, sendo seu cumprimento obrigatório para a implantação da CPI.

A instituição de inquérito parlamentar não depende da maioria em plenário, porém, de um número específico de adesões ao requerimento de instauração da CPI, sendo de um terço de deputados e senadores, isolados ou em conjunto, em se tratando de comissões parlamentares de inquérito mista.<sup>57</sup>

Nesse caso, não faz sentido descumprir a exigência do quorum de aprovação de um terço dos membros do Congresso, porque isso iria de encontro a uma norma constitucional clara, além de inviabilizar a instauração do inquérito parlamentar.

---

<sup>57</sup> CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 168.

De acordo com esse entendimento, Yuri Carajelescov fala que:

Por demarcação constitucional, as comissões parlamentares de inquérito, tanto em Portugal como no Brasil, são órgãos temporários, não sendo deferido aos respectivos Parlamentos - ainda que pela vontade da maioria - transmutar em permanente o que, em sua essência constitucional, é provisório. Nesse sentido, a não-perenidade é elemento que se impõe como limite formal às CPIs.<sup>58</sup>

Assim, o caráter provisório das investigações parlamentares não comporta uma alteração do quorum de instauração, tendo em vista que a essencialidade das comissões parlamentares de inquérito se dá exatamente por serem temporárias.

Considerando que a imposição do quorum de instauração, é uma exigência constitucional, é descabido qualquer argumento que tente refutar o quorum de um terço dos membros, já que esta foi a vontade do constituinte originário e, em não sendo respeitada, não há possibilidade de ser aprovada a instauração da comissão.

### 4.3 Limites constitucionais materiais

Os limites constitucionais materiais são genéricos. Encontrando-se de forma esparsa na Carta Magna, tratando de determinadas matérias que dizem respeito às comissões parlamentares de inquérito, devendo ser cumpridas pelos membros das comissões parlamentares de inquérito.<sup>59</sup>

Algumas normas esparsas não tratam explicitamente das CPIs, mas podem ser aplicadas a estas, restando às CPIs serem enquadradas nessas normas de forma implícita ou explícita.<sup>60</sup>

Acerca do seu entendimento, Uadi Lammêgo Bulos nos diz o fato de não estar explícito no artigo 58, §3º da Constituição, por exemplo, a cláusula do devido processo legal, que essa não deverá ser respeitada e aplicada pelos membros da

---

<sup>58</sup> CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 168.

<sup>59</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 40.

<sup>60</sup> CARAJELES COV, Yuri. Op.cit., p. 168.

comissão. Tratando-se esta de imperativo constitucional, deve obrigatoriamente ser respeitada pelas comissões parlamentares.<sup>61</sup>

Ainda nas palavras de Uadi Lammêgo Bulos, é feita referência "as limitações constitucionais materiais à investigação parlamentar dizem respeito: à separação dos poderes, à reserva de jurisdição, aos direitos e garantias fundamentais e ao princípio republicano".<sup>62</sup>

Desta forma serão tecidos comentários pontuais acerca desses limites constitucionais materiais às comissões parlamentares de inquérito citados.

#### 4.3.1 Separação dos poderes

A separação dos poderes é uma forma de limite constitucional material, sendo a atuação das comissões parlamentares de inquérito limitada tanto pela Constituição, como pelas leis esparsas, como visto anteriormente.

A conveniência de se instaurar ou não uma comissão parlamentar de inquérito é exclusiva do Legislativo. Dessa forma, os demais Poderes, o Judiciário e o Executivo, não podem adentrar na seara do legislativo, sob o risco de afrontar a separação dos poderes.

Raciocínio inverso também deve ser feito com relação ao Poder Legislativo não poder invadir a competência dos demais poderes do Estado. Desta forma, a competência para instauração de comissões parlamentares de inquérito, como já dito, é exclusiva do Poder Legislativo.

As comissões parlamentares de inquérito não são desvinculadas da Câmara Legislativa em que surge, ela é um "*longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem".<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 41.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>63</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23.452. DJU 12. 5. 2000.

Sendo assim, uma CPI fica submetida ao controle jurisdicional pela via do *habeas corpus* ou do mandado de segurança, diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, quando for, por exemplo, de âmbito do Congresso Nacional.

Quando se fala em separação de poderes, o que de fato existe é uma delimitação do campo de atuação, para que não haja, por parte de nenhum dos Poderes do Estado, uma centralização política aliada ao abuso de poder.

O entendimento de Uadi Lammêgo Bulos nos faz entender que:

Dessa indivisibilidade deflui a tese de que é impróprio falar em delegação, segregação, divisão ou separação de Poderes. O que existe, em verdade, é uma separação de funções estatais, pois o poder político é incindível, não admitindo fragmentações, nem dicotomias.<sup>64</sup>

Assim, os Poderes do Estado são indivisíveis, restando acertado a divisão de poderes, como forma de delimitar o contexto em que deverão esses poderes atuar, de modo que não seria possível uma divisão do poder.

Seguindo o posicionamento de Uadi Lammêgo Bulos, ao falar que "busca-se com isso assegurar o regime constitucional das liberdades públicas, donde insurge o princípio da separação dos Poderes para frear os abusos, evitando-se a formação de centros detentores de poderes absolutos no Estado".<sup>65</sup>

Coaduna com esse raciocínio Hans Kelsen:

Só pode ser levado razoavelmente em conta, dentre esses diferentes significados, aquele que a expressão "divisão dos poderes" traduz melhor que a de separação, isto é, a idéia da repartição do poder entre diferentes órgãos, não tanto para isolá-los reciprocamente quanto para permitir um controle recíproco de uns sobre os outros. E isso não apenas para impedir a concentração que seria perigosa para a democracia -, mas também para garantir a regularidade do funcionamento dos diferentes órgãos. Mas então a instituição da jurisdição constitucional não se acha de forma alguma em contradição com o princípio da separação dos poderes; ao contrário, é uma afirmação dele.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 42.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>66</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 152.

Faz-se assim, apenas uma demarcação dos poderes, como forma de proteger, inclusive, o próprio Estado Democrático de Direito, tendo em vista a necessidade de se evitar que ocorra uma concentração de poderes decisórios em um único Poder.

Sem que exista outro poder que lhe possa servir de contrapeso, fazendo-o frear nas decisões, quando estas venham a invadir a seara de um outro determinado Poder.

Este é o entendimento de Uadi Lammêgo Bulos, quando nos fala que "no instante em que o Legislativo extrapola o seu âmbito funcional, praticando atos de outros órgãos da soberania, é deflagrado o mecanismo de *checks and balances*".<sup>67</sup>

Esse mecanismo, denominado de pesos e contrapesos, foi consolidado na doutrina americana, tendo surgido como forma de controle recíproco<sup>68</sup> entre os poderes do Estado, como meio de firmar o equilíbrio entre os Poderes.

Não seria possível haver uma ponderação, quanto à separação dos Poderes, por constar no rol das "Cláusulas Pétreas", mais especificamente no artigo 60, §4º da Constituição Federal.

Assim o quis o constituinte originário, como meio de garantir de forma indelével que fosse mantida a separação das competências correspondentes de cada Poder, como forma de manter o equilíbrio político e decisório dos Poderes.

O fato de considerarmos que o princípio da separação dos Poderes é um meio de limitação constitucional à atuação das CPIs, não implica que consideramos isso como um óbice à sua atuação, desde que seja feito dentro do seu campo de incidência, ou seja, dentro dos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, como também pelas leis esparsas.

---

<sup>67</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 43.

<sup>68</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 384.

Nesse sentido Uadi Lammêgo Bulos considera, quanto à atuação das CPIs, que "muito uma CPI pode, porque o vetor da separação de Poderes não constitui empecilho para a prática do inquérito parlamentar, desde que se siga um procedimento jurídico-constitucional adequado".<sup>69</sup>

Dessa forma, as CPIs devem seguir o modelo estabelecido pela Carta Magna, pois caso a viole, incorrerá em desvirtuamento da competência das próprias comissões parlamentares de inquérito, devendo seus atos, provavelmente, tornarem-se objeto de análise por parte do Poder Judiciário.

Para Marcello Cerqueira, "O problema da repartição das competências é tema de enorme controvérsia na doutrina do Estado. Essa comissão de inquérito não contribui para seu debate: acirra divergências e atinge a democracia e o Estado de Direito".<sup>70</sup>

Adentramos, mais uma vez, na questão já citada da invasão de esferas dos Poderes e do sistema de pesos e contrapesos. Não é ilícito que haja um controle jurisdicional, no caso de as comissões parlamentares de inquérito excederem em seus atos, sendo esse exatamente o cerne da separação dos Poderes no que tange às CPIs.

Posto que seja legítima, nesse caso, a fiscalização por parte de outra esfera do Poder do Estado, como forma de permitir que se mantenha a ordem constitucional quanto à atuação das CPIs e seu respectivo cumprimento, para que desta forma se possa manter o equilíbrio entre os Poderes e suas competências.

#### **4.3.2 Estado democrático de direito**

A questão do Estado democrático de direito é uma forma de limite constitucional material, estando intrinsecamente relacionada aos limites e controles do Poder, ou seja, como forma de se conter abusos por parte das comissões parlamentares de inquérito.

---

<sup>69</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 46.

<sup>70</sup> CERQUEIRA, Marcello. **Comissões Parlamentares de Inquérito; pareceres ao instituto dos advogados brasileiros**. Rio de Janeiro: IAB, 1999, p. 20.

Deve-se analisar essa limitação material de forma ampliativa, uma vez que é proveniente da norma constitucional. Sendo assim, quando uma comissão parlamentar transgredir algum preceito constitucional, não viola apenas aquele direito pré-estabelecido especificamente durante o ato, e sim, um de maior abrangência.

A abrangência se dá ao preceito do Estado Democrático de direito, pois uma vez desrespeitada a Constituição, pondera-se todas as demais normas garantidoras da Carta Magna, pondo em risco as demais normas consolidadas por ela, bem como a estabilidade democrática.

José Afonso da Silva comenta um conceito amplo sobre democracia. Assim vejamos:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.<sup>71</sup>

Sendo assim democracia uma forma de expressão do povo, ao permitir que determinada corrente política venha a agir, com o objetivo de conquistar direitos dos homens ou, em sendo o caso, vindo a ampliar essas conquistas, de modo a se manter sempre como foco principal da democracia as garantias fundamentais.

Desta feita, a democracia restaria por prejudicada, pois uma das formas de mantê-la é equilibrando o exercício do poder entre as esferas estatais. Caso isso não seja possível, verificar-se-á uma constante violação aos preceitos constitucionais, principalmente os que dizem respeito às garantias individuais, devido ao descontrole do exercício do poder.

Outra forma de se manter o equilíbrio das esferas estatais, já citado anteriormente, é a separação dos Poderes como forma de se limitar o abuso de

---

<sup>71</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 125/126.

poder, viabilizando assim o controle entre os Poderes, visando sempre garantir que se cumpra o que determina a Constituição.<sup>72</sup>

Compartilhando desse raciocínio, Uadi Lammêgo Bulos nos fala que:

Ao utilizar a terminologia Estado Democrático de Direito a Constituição reconheceu a República Federativa do Brasil como ordenação estatal justa, mantenedora dos direitos individuais e metaindividuais, garantindo os direitos adquiridos, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, a independência e a imparcialidade dos juízes e tribunais, a responsabilidade dos governantes para com os governados, a prevalência do princípio representativo, pois todo poder emana do povo e em nome dele é exercido, por meio de representantes eleitos, pelo voto direto, secreto, universal e periódico.<sup>73</sup>

Ao descumprirem norma constitucionalmente amparada, as comissões parlamentares de inquérito agridem todas as garantias fundamentais individuais, falta com a ética, além de correr o risco de verificar o abuso de poder como uma prática constante em suas investigações.

Portanto, as comissões parlamentares de inquérito devem ter como norte, ao pautar as suas investigações, a Constituição Federal, como forma de assegurar que sejam respeitadas as garantias fundamentais constitucionais.

#### **4.3.3 Reserva constitucional de jurisdição**

O princípio da separação dos Poderes, quando impede que um órgão interfira no outro, relaciona-se intimamente com a limitação material constitucional da reserva jurisdicional.

A independência do Poder Judiciário impede que sejam feitas investigações abusivas às garantias individuais por parte das comissões parlamentares de inquérito, bem como as que digam respeito ao exercício da função jurisdicional propriamente dita.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 52.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 53.

<sup>74</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 340.

No que tange a limitação supra, verifica-se no artigo 146, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a vedação expressa com relação à instituição de comissões parlamentares que digam respeito às atribuições do Poder Judiciário.<sup>75</sup>

Porém, poderão ocorrer investigações desde que essas tratem dos atos de gestão do Poder Judiciário, com relação aos que por eles são responsáveis, cabendo-lhes a possibilidade de que se tornem objeto de investigações das comissões parlamentares.<sup>76</sup>

Isto se deve porque é função do Legislativo controlar o orçamento, com relação a todos os Poderes, vindo a criar CPIs quando não for possível, pelas vias normais, controlar de forma eficiente os atos de gestão que venham a se apresentar irregulares quanto à aplicação de recursos públicos.<sup>77</sup>

A Constituição Federal atribuiu o conhecimento de matérias específicas<sup>78</sup> ao Poder Judiciário, principalmente as que dizem respeito às garantias fundamentais, impedindo que outros órgãos possam conhecer delas.

Caracterizando uma legítima reserva de jurisdição, onde caberá ao juiz dar a primeira e última palavra<sup>79</sup>, por serem matérias exclusivamente pertinentes aos profissionais do direito, onde seria inviável que membros do Parlamento delas pudessem conhecer, em sede de CPI.

Ressalvando-se no que diz respeito à reserva de jurisdição, as comissões parlamentares de inquérito possuem um leque bastante abrangente nas suas funções, porém agindo nesse âmbito da forma mais limitada possível.

---

<sup>75</sup> O artigo 146, II, do Regimento Interno do Senado, pode ser aplicado ao Congresso Nacional, em decorrência do que dispõe o artigo 151 do Regimento comum.

<sup>76</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 343.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>78</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 57.

<sup>79</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 664.

Apesar de possuírem poderes exorbitantes, as CPIs não devem exceder os seus limites funcionais estabelecidos na Constituição, bem como devem respeitar as matérias destinadas à reserva de jurisdição.

Em não havendo respeito às suas limitações, serão alvo de julgamento por parte do Poder Judiciário, como forma de realinhar a postura das investigações parlamentares, desde que ofensivas à ordem constitucional.

#### **4.3.4 Direitos, liberdades e garantias individuais**

As investigações das comissões parlamentares de inquérito encontram óbice nos direitos e garantias fundamentais, como meio de limitação constitucional material. Como não poderia deixar de sê-lo, pois podem atuar de forma ilimitada, desde que dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

Sendo possível a análise de que as CPIs não estão impedidas de investigar fatos determinados, ao contrário, podem investigar qualquer fato, desde que dentro dos limites constitucionais, devendo-se ressaltar que encontrarão obstáculos sempre nas garantias fundamentais e no regime jurídico das liberdades públicas.

É nesse contexto que encontramos a concordância de José Wanderley Bezerra Alves, sobre a questão em tela:

O regime jurídico das liberdades públicas, expresso na Carta de 1988, protege tanto as pessoas jurídicas e, inclusive, as sem personalidade jurídica, detentoras somente de capacidade processual (personalidade judiciária), como é o caso, por exemplo, dos tribunais, das casas Legislativas, da massa falida, da herança jacente e do espólio.<sup>80</sup>

É este o ponto em que se observa a linha tênue entre o direito das CPIs em investigar e a disciplina constitucional das liberdades públicas<sup>81</sup>, por meio das garantias fundamentais que servem exatamente para traçar essa linha divisória indispensável.

---

<sup>80</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 360.

<sup>81</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 60.

A expressão “liberdades públicas” é utilizada como referência aos direitos fundamentais. Alerta-nos, porém, José Afonso da Silva quanto ao fato de ser "um conceito ainda pobre de conteúdo, muito ligado à concepção dos direitos públicos subjetivos e dos direitos individuais na sua formulação tradicional individualista".<sup>82</sup>

Com relação às garantias fundamentais, os direitos individuais podem ser entendidos como prerrogativas individuais que foram estabelecidas pelo ordenamento jurídico, dependendo o exercício ou a disposição dessas garantias, unicamente do titular desses direitos.<sup>83</sup>

Os direitos individuais, enunciados no artigo 5º da Constituição Federal, correspondem à inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e a propriedade.

Porém, o fato de determinados direitos fundamentais não estarem arrolados no "*caput*" do artigo 5º da Carta Magna, não significa que não tenham amparo constitucional, uma vez que o seu §2º<sup>84</sup> abrange os direitos e garantias não expressos nesse artigo, mas que se encontrem expressos na Constituição.

Temos que os direitos fundamentais se caracterizam basicamente como uma forma de garantir os direitos individuais do homem, em face de um possível abuso de poder por parte do Estado.

Ingo Wolfgang Sarlet anota que:

Com base no que até agora foi exposto, pode-se afirmar, portanto, que os direitos fundamentais de defesa se dirigem a uma obrigação de abstenção por parte dos poderes públicos, implicando para estes um dever de respeito a determinados interesses individuais, por meio da omissão de ingerências ou pela intervenção na esfera de liberdade pessoal apenas em determinadas hipóteses e sob certas condições. Na esteira destas considerações importa consignar, que esta "função defensiva" dos direitos fundamentais não implica, na verdade a exclusão total do Estado, mas, sim, a formalização e limitação de sua intervenção, no sentido de uma vinculação da ingerência por parte dos poderes públicos a determinadas

---

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 178.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>84</sup> Declara o artigo 5º, §2º, CF: “os direitos e garantias previstos neste artigo não excluem outros decorrentes dos princípios e do regime adotado pela Constituição e dos tratados internacionais a que a República Federativa do Brasil seja parte”.

condições e pressupostos de natureza material e procedimental, de tal sorte que a intervenção no âmbito de liberdade pessoal não é vedada de per si, mas sim, de modo que apenas a ingerência em conformidade com a Constituição caracteriza uma efetiva agressão.<sup>85</sup>

Dá-se a limitação material constitucional, com relação aos direitos fundamentais, quando se verifica um desrespeito ao que estabelece a Constituição como proteção a estes direitos conquistados.

Não devendo obediência às proteções constitucionais aos direitos fundamentais, apenas as comissões parlamentares de inquérito, como também, todas as esferas estatais, cabendo haver apenas um descumprimento por parte delas, quando restar autorizado expressamente pela Constituição.

Trazendo à baila a questão das comissões parlamentares de inquérito, essas poderão eventualmente, no decorrer de suas investigações, violar as garantias individuais, quando não cumprirem o que resta determinado na Constituição.

É dessa forma que as garantias individuais constituem um limite material constitucional, posto que impedem que a ação do Parlamento, pela via da CPI, devasse direitos fundamentais conquistados, além de ferir brutalmente os limites constitucionais estabelecidos para o seu desempenho.

Por fim, o poder de investigar das CPIs é amplo, desde que respeite os limites estabelecidos pela Constituição da República, onde encontram óbice nas garantias e nos direitos fundamentais.

Sendo que essas garantias devem ser cumpridas por toda a estrutura de governo do Estado, não sendo possível violar os direitos fundamentais do cidadão, além do que a Constituição permitir.

---

<sup>85</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006, p. 196.

## 5 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DERIVADOS DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

### 5.1 O devido processo legal nas CPIs

O princípio do devido processo legal se encontra previsto expressamente na Constituição Federal<sup>86</sup>, vindo a proteger os interesses do indivíduo em face do Estado, mantendo desta forma um equilíbrio nas ações estatais que possam vir a por em risco principalmente sua liberdade.

Sendo o princípio do devido processo legal uma cláusula protetora dos direitos e garantias fundamentais, contra abusos oriundos dos Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como não poderiam deixar de ser, das comissões parlamentares de inquérito.<sup>87</sup>

Os parlamentares que componham uma CPI devem observar o princípio supra não de forma restritiva, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 5º, §2º, explicita que os princípios contidos na Constituição não excluiriam outros adotados por ela própria, como também os tratados internacionais que o Brasil tenha feito parte.

Nesse contexto, pode-se entender que os princípios constitucionais devem ser interpretados de forma ampliativa, indo além dos direitos básicos à vida, à liberdade e à propriedade.<sup>88</sup>

A ampliação do sentido do princípio do devido processo legal deve ser cumprida por parte dos membros das comissões parlamentares de inquérito, no âmbito de suas investigações, como também a inclusão dos tratados internacionais

---

<sup>86</sup> Artigo 5º, inciso LIV da CF: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

<sup>87</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 248.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 249.

ratificados pelo Brasil, como mais uma forma de se fazer cumprir a Carta Constitucional e os direitos e garantias fundamentais.

### **5.1.1 Dever de motivação das deliberações**

A Constituição foi clara ao exigir que todas as decisões fossem fundamentadas, assim vejamos a literalidade do que dispõem a Constituição Federal em seu artigo 93, inciso IX:

Todos os julgamentos dos órgãos do poder judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes.

Pode-se entender que a fundamentação exigida diz respeito apenas ao Poder Judiciário, o que não representa a verdade, posto que deverá haver cumprimento do exigido na Carta Magna pelas demais esferas do Poder.

Seguindo esse raciocínio, José Wanderley Bezerra Alves comenta:

O pórtico constitucional (art. 93, inciso IX) aponta como destinatários da norma os órgãos do Poder Judiciário, o que, à primeira vista, poderá fazer supor ao interprete ser inaplicável às decisões dos demais Poderes. Assim não ocorre, porquanto se trata de exigência decorrente dos princípios citados, cuja observância prescinde da exigência contida no inciso IX, do artigo 93, que teve por virtude realçar somente a sanção de nulidade do ato, já que o dever de motivar decisões é um corolário da legalidade e do devido processo legal, como afirmado..

Pode-se extrair do entendimento supra que a exigência da fundamentação das decisões abrange não só todas as esferas do poder, como também as comissões parlamentares de inquérito, onde devem manter como obrigatória a fundamentação em seus relatórios finais.

Conforme Uadi Lammêgo Bulos, é inquestionável a aplicação do artigo 93, inciso IX da Carta Magna às comissões parlamentares de inquérito. Assim vejamos:

Em repetidos pronunciamentos, sem qualquer voto divergente, o Supremo Tribunal Federal tem aplicado o art. 93, IX, às comissões parlamentares de inquérito. Entende a colenda corte que possíveis medidas restritivas de

direitos devem, necessariamente, ser fundamentadas, sob pena de nulidade<sup>89</sup>.

Não resta dúvida de que a exigência de fundamentação das decisões abrange as comissões parlamentares de inquérito, inclusive pelo fato de que o cerne de suas investigações possa vir de encontro às garantias fundamentais, devendo haver transparência na sua motivação, bem como respeito às imposições constitucionais.

José Wanderley Bezerra Alves nos explica que as motivações de uma decisão devem ser "demonstradas, de modo inteligível, lógico e preciso, a relevância, a adequação e a necessidade do pronunciamento, conectando os fatos ao conteúdo legal".<sup>90</sup>

Com relação a como deve ser demonstrada essa fundamentação, vemos a necessidade de ser clara e explícita, pois do contrário, se pudesse ser implícita ou subentendida, restaria por prejudicada a vontade constitucional.

Esse também é o entendimento de Uadi Lammêgo Bulos:

E o texto Constitucional inadmite a chamada motivação implícita, aquela em que a fundamentação não evidencia um raciocínio lógico, direto, explicativo e convincente da postura assumida. Daí o art. 93, IX, cominar a pena de nulidade no caso da não-observância do princípio<sup>91</sup>.

Assim, para que uma decisão não seja alvo de nulidade, deve corresponder ao exigido pela Constituição, no que diz respeito à fundamentação de suas decisões, posto que deva ser explícita. Pois motivação implícita não pode embasar o relatório final, por não condizer com a vontade constitucional.

---

<sup>89</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 253-254.

<sup>90</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito**: poderes e limites de atuação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 362.

<sup>91</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Op.cit., p. 255.

As comissões parlamentares de inquérito devem motivar suas decisões ainda na própria deliberação<sup>92</sup>, para evitar nulidade de suas investigações, pois não poderá ser feita posteriormente à fundamentação das decisões.

Sendo esse o entendimento do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal:

Não basta pretender justificar *a posteriori*, já no âmbito do próprio processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela CPI, pois a existência contemporânea da motivação constitui pressuposto de legitimação do próprio ato decisório.<sup>93</sup>

As comissões parlamentares de inquérito têm por obrigação motivar suas decisões no momento de suas deliberações para que não sofra pena de nulidade, uma vez que a motivação é pressuposto de validade do próprio ato.

Pelo fato da fundamentação validar o próprio ato da decisão, não se admite fundamentação *a posteriori*, para que seja cumprido o que explicita a Constituição Federal ao exigir a fundamentação dos atos decisórios.

### 5.1.2 Vedações de exigir auto-incriminação

A legitimação na convocação ocorre se houver pertinência entre a prova e o término das investigações, restando por inevitável o comparecimento às investigações, como testemunha.<sup>94</sup>

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes se refere a esta vedação:

O direito ao silêncio, que assegura a não-produção de prova contra si mesmo, constitui pedra angular do sistema de proteção dos direitos individuais e materializa uma das expressões do princípio da dignidade da pessoa humana. Como se sabe, na sua acepção originária, este princípio

---

<sup>92</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito**: poderes e limites de atuação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 363.

<sup>93</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23.452. Rel. Min. Celso de Mello. DJU 12.5.2000.

<sup>94</sup> CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucionais, legais e jurisprudenciais luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 139.

proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais.<sup>95</sup>

Não será permitido, sob nenhuma hipótese, a testemunha faltar com a verdade, salvo se esta lhe auto-incriminar, sendo esse o momento em que lhe será permitido manter-se em silêncio, como forma de se proteger.

É de ser anotado que o direito ao silêncio não é uma autorização para que simplesmente não se fale a verdade, mas sim uma proteção à testemunha como sucedâneo do princípio da dignidade humana, para que o cidadão possa proteger-se da ameaça de se auto-incriminar.

Esse raciocínio surge devido ao amparo constitucional, através do princípio da dignidade humana, que protege o ser humano para que não se torne uma marionete nas mãos do Estado, evitando que sua liberdade sofra limitações ilegais, para que o cidadão não seja transformado em simples objeto de investigação.

### 5.1.3 Do contraditório e da ampla defesa

A garantia do contraditório e da ampla defesa está intrinsecamente relacionada à garantia do devido processo legal e ao Estado Democrático de Direito. Porém, a aplicação do contraditório no inquérito parlamentar possui controvérsias.

Devido à unilateralidade das investigações parlamentares, verificamos a ausência de contraditório, ao contrário do que se verifica nos procedimentos judiciais como premissa indispensável à apuração dos fatos.<sup>96</sup>

Para Yuri Carajelescov, não é admissível o uso do contraditório nas CPIs:

De fato, as CPIs não se confundem com tribunais, de sorte que não emitem sentenças ou juízos condenatórios ou absolutórios sobre pessoas; realizam diagnósticos de cunho político sobre determinadas realidades socialmente relevantes. Suas conclusões são objeto de encaminhamento aos órgãos competentes para adoção das medidas corretivas e coercitivas cabíveis. Eventualmente, dessas conclusões decorrem procedimentos judiciais ou administrativos, no âmbito dos quais as pessoas porventura apontadas

---

<sup>95</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 87.971/MG. Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes. DJU 21.02.2006.

<sup>96</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 257.

pelas CPIs exercerão então o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios a eles inerentes, de modo que a supressão da garantia do contraditório na fase de investigação parlamentar denota não acarretar constrangimentos que não possam ser reparados.<sup>97</sup>

Também para Uadi Lammêgo Bulos não faz sentido o uso do contraditório nas investigações parlamentares, pois "se tal garantia prosperasse nesse campo, a ação do Parlamento ficaria reduzida sensivelmente e o mister fiscalizatório não se consumaria".<sup>98</sup>

Tendo como premissa a unilateralidade das investigações, de fato restaria por prejudicado o caráter investigatório das apurações, cerceando a liberdade dos membros da comissão de inquérito, no que tange ao modo de apuração do fato investigado.

A questão também orbita em torno da similitude entre as investigações parlamentares de inquérito e o inquérito policial, onde impera o caráter inquisitorial, não havendo espaço para o contraditório, por haver apenas uma investigação dos fatos apurados e colheita de provas.<sup>99</sup>

Desde que haja cumprimento ao estabelecido na Constituição Federal, não há prejudicialidade ao investigado no que tange as investigações parlamentares possuírem um caráter unilateral.

O fato de haver incompatibilidade com relação ao uso do contraditório no inquérito parlamentar, poderá o investigado fazer valer outras garantias estabelecidas constitucionalmente e que devem ser respeitadas pelas CPIs, caso se verifique abuso por parte das comissões parlamentares de inquérito.

---

<sup>97</sup> CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 176.

<sup>98</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 258.

<sup>99</sup> CARAJELESOV, Yuri. Op.cit., p. 177.

O mesmo não ocorre com relação ao princípio da ampla defesa, que ampara os direitos e garantias fundamentais, que foram resguardados pela Constituição Federal, tendo sido garantidos aos cidadãos.

Independentemente do caráter unilateral das investigações parlamentares, deve ser respeitada, pelos membros das comissões parlamentares de inquérito, a ampla defesa dos investigados.

Uadi Lammêgo Bulos entende que "não é porque os trabalhos de uma CPI são conduzidos de maneira unilateral que se poderá negar aos indiciados e testemunhas a ampla defesa, o pleno gozo de determinados direitos e de certas garantias".<sup>100</sup>

Conforme comentado por Ovídio Rocha Barros Sandoval:

A simples existência de um inquérito policial ou de um inquérito parlamentar a envolver pessoas, ofende o *status dignitatis* do cidadão. E tal ofensa exige defesa, mesmo que não seja com a amplitude do contraditório. Ninguém está obrigado a permanecer inerte, como simples objeto de investigação, quando sua dignidade se encontra em xeque. Ao contrário, a Constituição, como anotado, garante a toda pessoa o direito de se rebelar, no uso dos instrumentos legais postos ao seu dispor. Nenhuma instituição pública, por mais importante na hierarquia do Poder ou da Administração Pública, pode atacar, impunemente, a dignidade das pessoas.<sup>101</sup>

Desta feita, o que ocorre é que a ampla defesa vem a impedir que ocorram abusos na investigação por parte da comissão parlamentar de inquérito, de forma que venha a por em risco as garantias fundamentais dos investigados e das testemunhas.

A unilateralidade das investigações das CPIs objetiva garantir eficiência às investigações, sendo defeso às comissões parlamentares violar direitos fundamentais dos investigados e testemunhas, até porque as comissões tem poderes ilimitados dentro das limitações impostas pela Constituição.

---

<sup>100</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 261.

<sup>101</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 165.

## 5.2 Do advogado

O advogado tem a obrigação legal de promover a defesa de qualquer pessoa, independentemente de suas convicções individuais, promovendo com a melhor técnica a defesa de seu cliente.

De fato, a advocacia é uma profissão diferenciada, por lidar com os direitos e liberdades de outrem, vivendo em uma constante dicotomia entre o positivo e o negativo, o certo e o errado. Vendo-se obrigados, muitos profissionais a tentar separar e diferenciar o cidadão do profissional, para que possuam maior liberdade em seus atos.

Esse posicionamento é observado por Roberto A. R. de Aguiar, ao se deparar com as dificuldades pessoais enfrentadas pelo advogado:

Como cidadão, ele tem bandeiras de luta, como advogado, ele defende denotadamente os interesses de seus clientes. Como cidadão, ele tem princípios claros; como advogado, ele tem a nobre tarefa constitucional de defender quaisquer princípios. No fundo, o advogado médio (se assim pudermos chamá-lo) é cidadão, enquanto pessoa, e não cidadão, enquanto advogado. Há uma cisão clara entre advocacia e cidadania, uma separação evidente entre o exercício da cidadania e o exercício profissional. Na verdade, uma cruel clivagem entre a utopia necessária para viver e a selva agressiva da realidade cotidiana da advocacia.<sup>102</sup>

Apesar das dificuldades em se separar o profissional do pessoal, o advogado não deve permitir que haja uma separação completa desses dois, pois inviabilizaria o exercício da profissão, posto não existir advogado imparcial com relação aos interesses de seus clientes.<sup>103</sup>

### 5.2.1 O advogado e a administração da justiça

O advogado é elemento indispensável à administração da justiça, sendo observado em um Estado Democrático de Direito como forma de viabilizar o acesso ao Judiciário como um dos meios de se efetivar o exercício da democracia.

---

<sup>102</sup> AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **A crise da advocacia no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Alfa - Omega, 1994, p. 107.

<sup>103</sup> Ibidem, p. 107.

A Carta Magna considerou, em seu artigo 133, que o advogado é "indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão nos limites da lei". Vindo a tornar-se o elemento propulsor do funcionamento do Judiciário, que tem na inércia um dos seus princípios.<sup>104</sup>

O advogado possui o amparo da inviolabilidade, no que diz respeito aos seus atos, estritamente para o exercício da profissão, não sendo absoluta, pois o seu exercício está condicionado aos limites que a lei estabelece.

Outro aspecto interessante da inviolabilidade do advogado, quando do exercício da sua profissão, é que na verdade sua proteção alcança o advogado em seu ofício, mas essa proteção se dá em decorrência da relação de confiança que se estabelece com o cliente.<sup>105</sup>

Onde são fornecidos documentos sigilosos e confissões de foro íntimo, sendo assim, necessária uma proteção à exposição decorrente da relação de confiança estabelecida entre advogado e cliente, desta forma, a inviolabilidade possibilita que sejam protegidos de maneira adequada o sigilo proveniente dessa relação.

### **5.2.2 O advogado nas CPIs**

Em decorrência do Estatuto da Advocacia, Lei 8906/94, em seu artigo 5º "o advogado postula em juízo ou fora dele, fazendo prova do mandato", verificamos a possibilidade do advogado exercer sua profissão no âmbito da comissão parlamentar de inquérito.

Ainda fazendo referência ao Estatuto da Advocacia, em seu artigo 7º, inciso IV, d, diz que poderá ingressar livremente "em qualquer assembléia ou reunião de

---

<sup>104</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 597.

<sup>105</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 613.

que participe ou possa participar o seu cliente, ou perante a qual este deva comparecer, desde que munido de poderes especiais".<sup>106</sup>

Seguindo esse raciocínio e estando de acordo com a legislação vigente, podemos afirmar que é garantido ao advogado acompanhar o seu cliente, estando este na condição de investigado ou de testemunha, para amparar-lhe com seu conhecimento técnico.

Para que não paire nenhuma dúvida, temos a Lei Federal 10.679/03 que ampara esse raciocínio, no seu artigo 3º, §2º, que em sua literalidade nos fala que "o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta".

Para José Wanderley Bezerra Alves, não há dúvidas quanto à atuação do advogado nas CPIs:

Portanto, tratando-se de qualquer inquérito ou processo, notadamente de investigação parlamentar, a participação do advogado é garantia de que o cumprimento dos princípios constitucionais e da lei será exigido, e que o arbítrio será questionado.<sup>107</sup>

A atuação do advogado é uma forma de se manter os atos dos membros das comissões parlamentares sempre dentro legalidade, evitando abusos que aviltem os direitos e as garantias dos investigados.

A remota possibilidade de não se aceitar a presença do advogado nas comissões parlamentares de inquérito, ou mesmo que seja, impedir vista dos autos, consiste em uma grave violação à vontade constitucional.

---

<sup>106</sup> Ainda com relação ao Estatuto da Advocacia, temos no art. 7º, VI, c, temos o mesmo tipo de raciocínio, ao permitir a liberdade de ingressar "em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, a ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado".

<sup>107</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 370.

## 6 O CONTROLE JURISDICIONAL E A CPI

### 6.1 Generalidades da competência jurisdicional

Como uma das missões do Poder Judiciário, verificamos o controle dos atos praticados pelos poderes públicos do Estado, quando estes violarem garantias fundamentais, fazendo prevalecer o cumprimento das normas constitucionais.

Esse controle decorre da própria norma constitucional, em seu artigo 5º, inciso XXXV, quando nos fala que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Vigorando no nosso sistema a jurisdição única, sendo assim, as próprias leis não se eximem de passar pelo crivo do Poder Judiciário, tampouco os atos das comissões parlamentares de inquérito, que venham a violar preceitos constitucionais<sup>108</sup>.

Seguindo esse entendimento segue Uadi Lammêgo Bulos:

Por esse primado, todos têm acesso à justiça para pleitear tutela jurisdicional, preventiva ou reparatória, de lesão, ou ameaça de lesão, a um direito individual, coletivo, difuso e até individual homogêneo. Essa prerrogativa decorre da assunção estatal de administração da justiça, permitindo-se invocar a prestação jurisdicional, relativamente ao conflito de interesses qualificado por uma pretensão irresistível.<sup>109</sup>

Desta forma, o acesso à justiça é possível sempre que se verificar violação ou clara ameaça a direito, sendo essa garantia proveniente da adoção estatal na administração jurisdicional, assegurando que em havendo um conflito de interesses, resultando dessa forma em pretensão, será o conflito solucionado pela via judiciária.

---

<sup>108</sup> ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 302.

<sup>109</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 137.

Certamente encontraremos posicionamentos que façam referência à separação dos Poderes<sup>110</sup> e a uma suposta invasão de competência do Judiciário no âmbito do Poder Legislativo, o que não procede.

Não se pode invocar o princípio da separação dos Poderes, quando estiverem em risco as garantias fundamentais do homem ou mesmo agressão a preceitos constitucionais, como uma forma de se exonerar ao cumprimento do que ordena a Carta Magna.

Assim, de acordo com Uadi Lammêgo Bulos, "quando devidamente provocado, o Poder Judiciário - intérprete máximo da Constituição - está autorizado a fiscalizar os atos de ilegalidade de qualquer dos Poderes da República".<sup>111</sup>

Os atos das comissões parlamentares de inquérito, seja em qualquer uma das casas do Congresso Nacional, estão vinculados à competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal.

Isto se dá porque "a comissão parlamentar de inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional, sujeitando-se ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal".<sup>112</sup>

A fixação da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar *habeas corpus* e mandado de segurança que eventualmente forem interpostos, encontra-se no artigo 102, inciso I, alíneas "d" e "i". Isso provém de construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.<sup>113</sup>

Desta feita, dos excessos praticados por membros das comissões parlamentares de inquérito, faz-se necessário o exercício do princípio da ampla

---

<sup>110</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Artigo 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>111</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 139.

<sup>112</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS - 23.452/DF.

<sup>113</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC - 71.039/RJ.

defesa como forma de exercer o direito de ação, sendo necessário, para tanto, se fazer uso da via do mandado de segurança e do *habeas corpus*.

Assim, qualquer ofensa por parte da comissão parlamentar de inquérito às garantias fundamentais, sendo de "pessoas físicas ou jurídicas"<sup>114</sup> cabe interferência do Judiciário, para garantir que se cumpra o que determina a Constituição da República.

## 6.2 Utilização do mandado de segurança

O mandado de segurança é uma ação constitucional, estando à disposição tanto de pessoa física, como jurídica, sendo um dos instrumentos tutelares dos direitos fundamentais, consagrado no artigo 5º, incisos LXIX e LXX da Constituição Federal.

Vejamos nos seguintes termos redigido, o artigo 5º, XIX:

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

O mandado de segurança é o meio processual adequado ao alcance dos investigados para pleitearem a reparação de atos ilegais ou abusivos cometidos por atos de autoridades.

Entende-se por atos de autoridade "toda a manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las".<sup>115</sup>

Conforme Fredie Didier Jr., quanto ao mandado de segurança ser uma garantia fundamental:

É ele verdadeira garantia fundamental, estando a prerrogativa de manejá-lo, em interpretação topológica da Constituição de 1988, equiparada aos mais importantes direitos a serem reconhecidos pelo Estado Democrático, a

---

<sup>114</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 140.

<sup>115</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001, p. 142.

exemplo da vida, liberdade, igualdade, intimidade e liberdade de expressão.<sup>116</sup>

Desta feita, o mandado de segurança é um instrumento de garantias fundamentais, sendo a ação adequada para situações em que direito líquido e certo seja violado, ou que haja ameaça a lesão desse direito, sendo uma verdadeira ação constitucional.

A autoridade coatora ocupará o pólo passivo da ação, de acordo com a própria dicção constitucional, quando o ato for ilegal ou estiver imbuído de abuso de autoridade.

Faz-se necessário comentar que o ato ilegal pode ser por ação ou omissão, uma vez que, desde que se constitua ilegalidade por parte do agente público, este pode ter provocado uma lesão ao direito líquido e certo, no caso do investigado ou da testemunha.<sup>117</sup>

Em se tratando de comissão parlamentar de inquérito, a autoridade coatora será o Presidente da comissão parlamentar, sendo esse raciocínio retirado do artigo 102, I, "d" da Constituição Federal, que diz caber originariamente ao STF processar e julgar. Senão, vejamos a literalidade da alínea "d":

O *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.

Apesar do artigo supra referir-se às Mesas, fazendo referência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, pode-se estender ao inquérito parlamentar, por não haver condição de diferenciar Câmara e Senado Federal de comissão parlamentar.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> DIDIER JR., Fredie. **Ações constitucionais**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Podivm, 2008, p. 112.

<sup>117</sup> Ibidem, p. 114.

<sup>118</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 143.

Conforme observado, não há como diferenciar Câmara e Senado de comissão parlamentar de inquérito, por ser esta última um *longa manus* do Poder Legislativo. Dessa forma, a autoridade que causou a violência ao direito do investigado ou da testemunha em sede de comissão parlamentar de inquérito é do Poder Legislativo.

Segue idêntico raciocínio Uadi Lammêgo Bulos, no que tange ao "Poder Legislativo, do qual as comissões parlamentares de inquérito constituem uma *longa manus* é representado, nas esferas de Poder (federal, estadual, distrital e municipal), por suas respectivas Mesas, na figura de seu Presidente".<sup>119</sup>

No âmbito do Poder Legislativo, quem deve ser a autoridade coatora no caso da ação de mandado de segurança é a Mesa da Câmara ou do Senado, na pessoa do seu Presidente.

Assim, temos que o mandado de segurança é a ação cabível em sede de comissão parlamentar de inquérito, quando não caiba o *habeas corpus*, no caso de haver arbitrariedade ou abuso de poder por parte dos membros da comissão parlamentar que venha a lesar um direito constitucionalmente assegurado do investigado.

### **6.3 O *habeas corpus***

A Constituição Federal prevê a concessão de *habeas corpus* sempre que alguém se encontre em situação de ameaça de sofrer coação ou violência em sua liberdade de locomoção, sendo este direito consagrado<sup>120</sup> no artigo 5º, inciso LXVIII da Constituição Federal.

Podendo ser necessário fazer uso do remédio heróico, de acordo com Yuri Carajescov "ao menos em tese, a atuação da comissão parlamentar de inquérito poderá colocar em risco - de forma potencial ou concretizada e sem justa causa -

---

<sup>119</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 143.

<sup>120</sup> No plano infraconstitucional a matéria é disciplinada nos artigos 647 ao 667 do Código de Processo Penal.

bem jurídico tutelado pelo *habeas corpus*, qual seja, liberdade individual de locomoção".<sup>121</sup>

Assim, temos o *habeas corpus* como um instrumento constitucional processual, estando à disposição de qualquer pessoa, com o objetivo de garantir a liberdade de locomoção em face de supostos abusos de autoridade, podendo ser utilizado em sede de comissão parlamentar de inquérito.

Com relação à dicção do artigo, acerca dos termos empregados, quais sejam: violência e coação, Uadi Lammêgo Bulos nos explica:

Embora em sentido amplo existam diferenças entre violência e coação, o certo é que tais noções possuem pontos em comum. Essa é a razão que explica o conectivo ou empregado no dispositivo constitucional, dando a idéia de que tais expressões são sinônimas. E, em realidade, no contexto da Carta de 1988, o são, porque violência é o emprego da força física. Nesse sentido é o mesmo que coação física. Foi por isso que o constituinte utilizou o termo coação, significando coação física.<sup>122</sup>

O que torna o emprego do *habeas corpus* viável é exatamente o emprego de força física que venha a atentar contra a liberdade, proveniente este ato de ilegalidade ou abuso de autoridade.

É aceito o *habeas corpus* no âmbito da comissão parlamentar de inquérito, quando esta agir de forma arbitrária, contra a liberdade de locomoção dos seus investigados, vindo por vezes a praticar coação.

Uma comissão parlamentar de inquérito vem a praticar atos ilegais quando age com omissão ou por ação, contrariando o que determina o princípio da legalidade, consubstanciado no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal.

Sendo muito provável que as comissões parlamentares de inquérito, ao desrespeitarem as normas constitucionais, cometam ilegalidades, vindo a por em risco a liberdade do cidadão, ou simplesmente com o abuso de poder, invadindo funções estranhas às suas, violando a Carta Magna.

---

<sup>121</sup> CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007, p. 188.

<sup>122</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 147.

Desta feita, o que podemos verificar com isso, é que o *habeas corpus* é o remédio constitucional adequado para situações em que a liberdade de locomoção do cidadão possa ser posta em risco, proveniente em sua grande maioria, por atos contrários à norma constitucional vigente.

Temos que em qualquer situação onde uma comissão parlamentar de inquérito não respeitar à Constituição, violando assim a garantia constitucional à liberdade, por meio de violência, coação ou abuso de poder, o *habeas corpus* será o remédio cabível para tirá-lo da prisão ou evitá-la, no caso do *habeas corpus* preventivo.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho monográfico procurou fazer uma abordagem sobre os limites que a Constituição brasileira impõe à atuação das comissões parlamentares de inquérito, desde a sua forma de instauração até a prática de abusos de poder, bem como os mecanismos legais de defesa contra esses abusos.

Para um perfeito entendimento, foi realizado um breve histórico desse instituto, desde a primeira comissão parlamentar de inquérito que se deu na Inglaterra no ano de 1689, cujo intuito era investigar fatos que interessassem ao Parlamento, até a adoção pelo Brasil, que restou expressa pela primeira vez na Constituição de 1934.

Ainda para embasar o raciocínio, foram explanadas as formas de constituição e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito exigidas pela Constituição da República, para que se cumpra o prazo determinado estabelecido no ato de criação da CPI, bem como o seu objeto e o quorum de criação.

Dando início ao raciocínio dos poderes das comissões parlamentares, iniciamos com os de investigação, onde se relacionou os poderes das CPIs com os poderes próprios das autoridades judiciárias, como forma de possibilitar o exercício das suas funções, pois caso não houvesse o caráter compulsório de sua atuação, restariam inviabilizados os seus trabalhos.

Essa característica de possuírem poderes próprios das autoridades judiciárias fazem parte da natureza excepcional das comissões parlamentares de inquérito, não devendo ser confundidos os poderes atribuídos a estas com a reserva de jurisdição, tendo em vista que as funções destas com a função do Poder Judiciário são distintas, esclarecidas as diferenças no corpo do texto.

Ainda com relação às exigências constitucionais aos seus poderes de investigação, foi fundamentado sobre o que restou apurado pela comissão parlamentar durante as investigações, tendo sido ressaltado também o caráter instrumental das investigações no âmbito das comissões parlamentares de inquérito.

Como ficou evidente, nas comissões parlamentares de inquérito se verificam abusos à Constituição, desde a forma em que foram constituídas até em relação ao fato de não fundamentarem os relatórios finais, como são obrigados legalmente a fazer.

Já adentrando no tema dos abusos propriamente ditos, discorreu-se no quarto capítulo sobre os limites constitucionais de investigar e se ressaltaram os abusos de poder por parte dos membros das comissões parlamentares de inquérito, desde a forma de se inquirir o investigado e a testemunha, até a supressão intencional de garantias fundamentais amparadas pela Constituição.

Os limites Constitucionais materiais derivados dos direitos de garantias constitucionais, devido à sua importância sobre o tema, foram abordados em capítulo próprio, cujo intuito foi enfatizar o princípio do devido processo legal como uma cláusula protetora dos direitos e garantias fundamentais, contra abusos cometidos pelas comissões parlamentares ou qualquer outro âmbito das esferas do poder.

Constatou-se que as violações constitucionais praticadas pelas comissões parlamentares de inquérito são intencionais, uma vez que é sabido dos membros das comissões parlamentares de inquérito qual o amparo constitucional que os investigados e as testemunhas têm e, mesmo assim, tentam suprimi-las.

Isso ficou claro quando os investigados ou testemunhas das comissões parlamentares passaram a comparecer às audiências munidos de *Habeas Corpus* preventivo, deixando evidente a preocupação de que os seus direitos não fossem respeitados e a Constituição da República ignorada.

No último capítulo foi abordado o controle jurisdicional e a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar os atos das comissões parlamentares de inquérito, em qualquer uma das casas do Congresso Nacional.

Por fim, foi feita uma explanação acerca dos meios processuais cabíveis para se fazer protegerem os direitos e as garantias individuais do investigado ou da testemunha, que eventualmente possam ser infringidos pelos membros das comissões parlamentares.

As comissões parlamentares possuem uma característica primordial, sendo esta o fato de que devem se ater a fatos sempre específicos e absolutamente relacionados ao interesse público. Qualquer situação que fuja desses dois pontos cruciais as fará incorrer em erro grosseiro e afronta direta à Constituição.

A síntese da abordagem contida no presente trabalho monográfico busca uma reflexão sobre o tema, cujo problema consiste no fato de que os limites constitucionais impostos são provenientes do fato de que as comissões parlamentares não são órgãos absolutos, estando submetidas a limites previamente impostos na carta constitucional.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **A crise da advocacia no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Alfa - Omega, 1994.

ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito**: poderes e limites de atuação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: Política, direito e devido processo legal. In: **Revista diálogo jurídico**, n. 1, abr. 2001.

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

CAMPOS, Francisco. Comissão parlamentar de inquérito - Poderes do Congresso - Direitos e garantias Individuais - exibição de papéis privados. In: **Revista Forense**, n. 195, 1961.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007.

CERQUEIRA, Marcello. **Comissões parlamentares de inquérito**; pareceres ao instituto dos advogados brasileiros. Rio de Janeiro: IAB, 1999.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1936.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.

COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito. In: **Revista de Direito Público**, n. 9, 1969.

DIDIER JR., Fredie. **Ações constitucionais**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Podivm, 2008.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008 (série IDP).

MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 146. 2000.

MS 23.576 /DF. Pedido de reconsideração. Rel. Min. Celso de Mello, DJU 4.3.2000.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

REALE, Miguel. **Questões de direito público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

ROSAS, Roberto. Limitações às comissões de inquérito do Legislativo. **Revista de direito público**, nº. 12. 1970.

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

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

STERN, Klaus *apud* SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.