

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 141, DE 1999**

Altera a redação do § 3º do art. 58 da Constituição Federal para especificar os poderes das comissões parlamentares de inquérito.

**Autor:** Do Senado Federal

**Relator:** Deputado Zenaldo Coutinho

**VOTO EM SEPARADO:** Deputado Regis de Oliveira

Sumário: 01. Introdução. 02. Poder Legislativo e o Poder de Fiscalização. 03. Teoria da Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contra-Pesos. 04. Breve História das Comissões Parlamentares de Inquérito. 05. O Brasil e as Comissões Parlamentares de Inquérito. 06. As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988. 07. Comissão Parlamentar de Inquérito e os Poderes de Investigação Cláusula de Reserva de Jurisdição. 08. Conclusão.

#### **I - RELATÓRIO**

**01. INTRODUÇÃO.** Após os anos de ditadura, o Brasil passou a cultivar o respeito às liberdades democráticas e ao estado de direito como forma de preservar a liberdade de seus cidadãos bem como os direitos fundamentais e suas garantias.

A reconstrução da democracia no Brasil envolve a definição de espaços, tanto dos poderes públicos entre si como entre eles e os direitos dos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 resgatou a independência dos poderes, em especial do Poder Judiciário e, juntamente com este, as expectativas da sociedade pela efetivação dos novos direitos nela assegurados. A sociedade passou a exigir moralidade e probidade no trato da coisa pública.

A legislação, os aspectos ideológicos e de infra-estrutura, dentre outros fatores, comprometem a capacidade do judiciário de corresponder às demandas que passaram a surgir.

E5F3EECB02

Tornou-se necessário estabelecer os limites legítimos dos poderes, cuja atuação é necessária e desejável para manter o controle institucional. É justamente nesse contexto institucional e jurídico que surgem as Comissões Parlamentares de Inquérito.

**02. PODER LEGISLATIVO E O PODER DE FISCALIZAÇÃO.** A missão do Poder Legislativo, por força da Constituição e da Teoria do Estado Democrático, está ligada a sua responsabilidade política de vigilância sobre os fatores que contribuem para que a máquina estatal não seja objeto de negligência, desonestidade e incompetência.

A faculdade de investigação das Casas que formam o Poder Legislativo é uma prerrogativa essencial para o cumprimento eficaz de suas funções. Esta investigação não afeta o princípio da separação dos poderes uma vez que não se pode negar que o poder de investigação é um auxiliar essencial da função legislativa. É através do uso desse poder que o Congresso obtém dados necessários para o exercício de suas funções.

A doutrina constitucional reconhece as faculdades do Congresso para promover e realizar as investigações necessárias à obtenção de informações que o permita exercer, adequadamente, suas funções constitucionais de legislar e fiscalizar.

O exercício da função fiscalizadora do Legislativo visava apurar os fatos importantes para o funcionamento das instituições políticas democráticas. É através da investigação parlamentar que se estabelece mecanismos de controle sobre pessoas, instituições e órgãos.

O poder investigativo desenvolve-se, no plano fático, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito. É um poder criado para defender e garantir o povo e a ordem constitucional contra usurpações, violações e fraudes que atingem o poder político.

Vale lembrar que, os poderes de investigação não se confundem com os poderes de execução da lei conferidos pela Constituição aos poderes Executivo e Judiciário.

Os direitos e garantias fundamentais devem ser respeitados na tramitação da investigação.

**03. TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE FREIOS E CONTRA-PESOS.** A separação dos poderes, que ainda é hoje a base da

organização do governo nas democracias ocidentais, foi o resultado empírico da evolução constitucional inglesa que consagrou o *Bill of Rights de 1689*. Na verdade, a separação dos poderes tornou-se o princípio fundamental da organização política liberal.

O princípio da separação dos poderes foi abordado, inicialmente, por Aristóteles que identificou as funções desempenhadas pelo Estado (legislativa, executiva e jurisdicional). John Locke e Rousseau também conceberam uma doutrina da separação dos poderes, que, posteriormente foi definida e divulgada por Montesquieu.

Um primeiro esboço de uma teoria da separação de poderes surge com os escritos de John Locke, na Inglaterra do século XVII. Locke propõe a separação do Poder Legislativo do Poder Executivo, por acreditar que a concentração de poderes em um só órgão ou indivíduo ocasionaria o não cumprimento da lei ou daria margem para legislar segundo interesses próprios. A divisão, assim, imporia limites a ambos os poderes.

O Poder Legislativo estava impedido de agir arbitrariamente pois seu objetivo primordial era a preservação dos súditos. O Poder Executivo, por sua vez, era visto como subordinado ao Poder Legislativo, devendo a este prestar contas e executar as leis aprovadas.

Segundo Locke, “*as leis humanas devem estar de acordo com as leis da natureza*” (Locke, John, “Segundo Tratado sobre o Governo”, São Paulo: Ed. Abril, 1978, p.87).

A idéia de separação de poderes em Locke está baseada no conceito de poder civil, como bem ressalta Norberto Bobbio: “*O Poder Civil articula-se em dois distintos poderes: o Legislativo e o Executivo, cujas relações constituem o objeto principal do debate em torno da organização do poder político*” (Bobbio, Norberto, “Locke e o Direito Natural”, Brasília: UnB, 1998, p.231).

É sem dúvida no século XVII com Montesquieu, que a idéia de separação de poderes encontrou sua mais duradoura elaboração.

Montesquieu concebeu um sistema político baseado na coordenação dos poderes, estabelecendo as bases para a idéia de contraposição de um poder a outro, ou seja, Montesquieu acreditava na coordenação e no equilíbrio entre os poderes.

Confrontando o pensamento de Locke com Montesquieu, observa-se uma preocupação daquele com a origem do poder, enquanto Montesquieu volta sua idéias para os efeitos, enxergando, na oposição entre o poder e a liberdade, o cerne de um problema político a ser resolvido.

Para Montesquieu, a separação dos poderes centrado na liberdade dos cidadãos é a condição essencial de tal objetivo.

Nesse sentido, o livro XI do “Espírito das Leis” vislumbra que: “*Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.*” (Montesquieu, Charles Louis de Seconda, “Do Espírito das Leis”, São Paulo: Ed. Abril, 1979, p. 149).

Para Montesquieu, o Poder Legislativo também interfere no Poder Judiciário nas hipóteses em que a prerrogativa de julgar deve ser entregue ao Poder Legislativo, por exemplo, no caso de julgamentos de nobres que devem ser julgados pelos membros da Câmara Alta em processos políticos.

Por sua longa tradição na organização política da sociedade ocidental, José Afonso da Silva afirma que “*o princípio da separação ou divisão dos poderes foi sempre um princípio fundamental do ordenamento constitucional brasileiro. Recorde-se que a Constituição do Império adotara a separação quadripartida de poderes segundo a formulação de Benjamin Constant: poderes Moderador, Legislativo, Executivo e Judiciário. As demais Constituições assumiram a formulação tripartita de Montesquieu.*” (Silva, José Afonso, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, São Paulo: Ed. Malheiros, 1999, p.110).

Mais do que reiterar a necessidade da separação dos poderes, Montesquieu insistia na idéia de que os poderes se misturassem e se vinculassem, a fim de que houvesse um controle constitucional de uns sobre os outros. Surge a doutrina dos pesos e contra-pesos.

Vale ressaltar que a idéia de interferência de um poder sobre outro só é possível diante da previsão constitucional, afastando-se, portanto, a possibilidade de ser estabelecida por lei, sob pena do Poder Executivo, por meio de medidas provisórias ou o Poder Legislativo, por meio de leis, utilizarem a

doutrina dos “*freios e contra-pesos*” para invadir a competência do Poder Judiciário.

Por tudo isso, a Constituição atual adota o princípio da separação dos poderes como um dos princípios fundamentais. Dispõe o artigo segundo da Constituição Federal que são “poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Para José Afonso da Silva, a independência significa que: “a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros, que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização e que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.” (Silva, José Afonso, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, São Paulo: Ed. Malheiros, 1999, p.114).

A harmonia entre os poderes verifica-se no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos os Poderes têm direito.

Por fim, a doutrina dos freios e contra-pesos busca o equilíbrio necessário para o bem comum, sendo, para tanto, indispensável para evitar o arbítrio de um poder sobre o outro.

**04. BREVE HISTÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.**  
As Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram na Inglaterra do século XVII, tendo depois se expandido para Alemanha, França, Bélgica, Itália e, finalmente, foi adotada na América do Sul no século XIX.

A maioria dos autores, ao mencionarem o início do surgimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, o fazem tendo como marco inicial a Inglaterra da era moderna. Ainda assim, há divergências quanto às origens dessa prática legislativa.

Em clássico estudo sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, Agnaldo Costa Pereira, citando autores ingleses, ressalta que a alta corte do Parlamento inglês já exercia a função de investigação desde o século XIV. (Pereira, Agnaldo Costa, “Comissões Parlamentares de Inquérito”, Rio de Janeiro: Ed. Asa Artes Gráficas, 1948, p.21).

É a partir do século XVI, mais precisamente no ano de 1571 que o autor prefere localizar o início da disseminação das práticas investigativas parlamentares, que se intensificaram no século seguinte.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, na Inglaterra, não surgiram com o objetivo único de punir, mas também de atrelar aos trabalhos parlamentares o caráter construtivo.

Na Inglaterra, o direito de designar as Comissões Parlamentares de Inquérito era atribuído a Câmara sendo que, a Câmara dos Comuns utilizava, frequentemente essa prerrogativa. Esse uso remonta ao ano de 1689.

Vale ressaltar que na Inglaterra, os estatutos que remontam a Jorge III investiram o Parlamento, em matéria de inquéritos, de poderes ilimitados. O direito de inquérito, não podia ser exercido de maneira eficaz senão na medida em que as prerrogativas parlamentares permitissem obter o comparecimento das testemunhas e a produção de documentos.

A partir de 1772, a Câmara dos Lordes passou a adotar como regra que, as leis relativas ao comércio e à religião deveriam passar por um comitê antes de serem apresentadas. Por volta de 1882, foram criadas duas Comissões permanentes: uma delas ficou encarregada de examinar as leis relativas ao direito, às Cortes de Justiça e ao processo legal, enquanto que a outra ficou encarregada de examinar as leis do comércio, das navegações e das manufaturas.

Na França, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram em 1830, com a tarefa de fiscalizar os atos praticados pelos governos ou sobre o funcionamento dos serviços públicos, passando, posteriormente, ao inquérito sobre fraudes eleitorais. A partir desse momento as Comissões passam a ser numerosas nas Câmaras Francesas. Foram criadas Comissões encarregadas de examinar assuntos políticos, negócios, questões governamentais, entre outras.

A primeira CPI que pode ser entendida conceitualmente é a de 14 de julho de 1828, designada pela Câmara dos Deputados da França, para estudar o comportamento do Gabinete Vilelle.

Vale citar a Comissão de Inquérito francesa criada em 1848 com o intuito de examinar a Revolução de Paris por ter sido esta a Comissão que reuniu o maior poder de autoridade judiciária. Dentro de suas prerrogativas

especiais estavam a de fazer citar e comparecer testemunhas e até a de ordenar buscas.

Data de 23 de março de 1914 a primeira lei que veio dar às Câmaras o direito de nomear Comissões Parlamentares de Inquérito, determinando-lhes poderes próprios.

Por fim, a Comissão de Inquérito instalada em 1975 ganhou grande relevância por estabelecer uma orientação geral de controle dos serviços públicos de rádio e televisão oferecido por uma sociedade concessionária.

Na Itália, a fonte histórica das Comissões Parlamentares de Inquérito, surgiram nas instituições políticas da Roma antiga, com o propósito de investigar.

Nesse sentido discorre Wilson Accioli que entre “as atribuições do Senado havia indícios de possibilidade de criação de Comissões de sindicância e do julgamento de processos em que certas formas de corrupção do poder provincial – tais como concussão, má administração dos dinheiros públicos ou de negócios públicos, esboçavam aproximação das peculiaridades do que foi se revestindo em épocas mais recentes, esse tipo de controle e fiscalização da administração pública.” (Accioli, Wilson, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Instrumentos de Ação Política”, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1980, p.14).

Observa o autor que caberia ao Senado administrar as propriedades e tesouros do Império Romano, cabendo, por isso mesmo, a uma instituição a tarefa de supervisionar e julgar eventuais irregularidades e corrupções, sobretudo oriundas dos governadores das Províncias.

Havia, portanto, um controle do governador pelas autoridades romanas.

A Constituição italiana de 1947 demonstra a importância que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm na votação e aprovação dos projetos e proposições de leis. O número das medidas legislativas decorrentes dessa atuação é bastante significativo, elas conseguem impulsionar a atividade legislativa, sem prejuízo do controle por parte do plenário.

Atuam em cada Casa do Parlamento italiano, sem que ocorram violações constitucionais no que diz respeito a competência de ambos os Legislativos.

E5F3EECB02

Várias foram as Comissões instaladas pelo Parlamento italiano, porém as que receberam maior destaque foram: em 1958 a Itália constituiu Comissão de Inquérito Parlamentar para fiscalizar o comportamento dos órgãos da Administração Pública, assim como em 1962 estabeleceu a Comissão de Inquérito sobre a máfia e, por fim, em 1969 estabeleceu a Comissão para apurar o fenômeno da criminalidade na Sardenha.

Na Alemanha, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram em 1816, encontrando sua previsão no artigo 91 da Lei Fundamental do Grão Ducato da Saxônia-Weimar\_Eisenach. Tal lei concedeu à Assembléia dos Estados o direito de instaurar Comissões com o objetivo de obter informações sobre os atos do governo.

A Constituição de Frankfurt datada de 1848, também autorizava as Comissões Parlamentares de Inquérito a atuar com poderes investigativos. No entanto, as Comissões somente se intensificaram com a Constituição de Weimar.

Com a Constituição de Weimar de 1919, foi consagrado de maneira definitiva o inquérito parlamentar como *direito das minorias*, dependendo a sua criação de um quorum de um quinto dos membros do Reichstag.

Na Bélgica, as Comissões Parlamentares de Inquérito encontraram-se previstas nos artigos de 4 a 11 da Lei de 3 de maio de 1880, com poderes atribuídos pelo Código de Instrução Criminal ao juiz de instrução.

Na Espanha, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram com os mesmos poderes das Câmaras, especialmente pela participação na função legislativa, controlando e orientando o governo.

A Constituição da Espanha de 1978, pelo disposto no artigo 75, dispõe que “as Câmaras funcionarão em sessões plenas e através de Comissões, podendo delegar às Comissões Parlamentares de Inquérito a aprovação de projetos ou proposições de lei”.

No México, as Comissões reuniam membros de ambas as Câmaras formando um órgão colegiado misto com atribuições preliminares ao processo legislativo, como o cômputo dos votos das legislaturas locais. Na verdade, as Comissões mexicanas carecem de relevância e de peso específico.

Nos Estados Unidos, os poderes inquisitoriais das Comissões foram praticados antes da Constituição. Existiam precedentes em relação aos corpos legislativos do período colonial americano que reivindicavam

autoridade para punir testemunhas. Os autênticos inquéritos datam de 1791, quando o Congresso criou a Comissão especial com poderes para investigar a expedição de *St. Clair* contra os índios.

Algumas Comissões de Inquérito pouco se diferenciam das Comissões legislativas comuns. As controvérsias relativas aos inquéritos podem ultrapassar os questionamentos em torno do objetivo e do método dos controles congressionais para os exames em torno do melhor meio de mobilizar, processar, organizar e utilizar a informação essencial

Nesse sentido, Roland Young destaca: “Apesar da Constituição não fazer nenhuma referência aos inquéritos congressionais como inquérito, a autoridade necessária é deduzida da cláusula que determina que todos os poderes legislativos pertencem ao Congresso. É evidente que o Congresso necessita de fatos para elaborar leis e, baseados neste fato, podemos argumentar que, se a informação de que necessita não é fornecida com boa vontade, o Congresso pode obrigar as testemunhas a deporem e a apresentarem os documentos relativos a assuntos importantes para a proposição legislativa. O Congresso pode também exigir informação visando outros objetivos que não estão diretamente relacionados com a legislação; pode necessitar de fatos comprovantes nos processos de impeachment, nos casos relativos à eleição, e no controle das agências governamentais. Além do mais, o Senado pode também exigir maiores informações na consideração dos tratados e das nomeações que são submetidos ao Presidente.” (Young, Roland, “O Congresso Americano”, tradução Regina Zingoni, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1966, p.247).

As investigações realizadas pelo Congresso americano, pela importância que tem naquele sistema constitucional, recebem as mais diferentes análises, que revelam o peso que tem naquele regime.

*“The right to investigate is one of Congress most cherished authorities. Not only does it have its justification in exposing corruption, waste, and inefficiency in areas of public concern; it serves as a means by which energetic young legislators may demonstrate a leadership which is frequently derries them in the regular course of substantive legislative action.”* (Bailey, Stephen K. Samuel, “Howard S. Congress at works”, Henry Holt and Company. New York, 1952, p.293).

Por fim, vale mencionar que as legislaturas das colônias reconhecem como parte integrante do *Common Law* o poder compulsório de fiscalizar, imprescindível a conservação e manutenção destas, assim como de seus membros. As treze colônias passaram a utilizar o poder de investigação por considerá-lo parte dos costumes dos Parlamentos.

Na América Latina, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram no século XIX.

Na Argentina, as primeiras Comissões datam de 1872. Cumpria ao Senado estabelecer as Comissões investigatórias que tinham como tarefa investigar os departamentos administrativos assim como os atos do Ministério da Fazenda e dos legisladores.

A importância dessas Comissões vieram com o tempo, entre 1880 a 1890, apenas uma Comissão foi instalada; dez anos depois, já eram oito Comissões e, nos trinta anos seguintes o número de Comissões instaladas já eram 52.

No Uruguai as Comissões também surgiram no século XIX.

Ainda que a Constituição Uruguaia de 1830 não dispusesse sobre a matéria, é certo que o Legislativo desse país instalaram Comissões Parlamentares de Inquérito sobretudo para fiscalizar os atos do Poder Executivo e, especialmente, os dados apresentados pela Contadoria.

Com a Constituição de 1918, o Uruguai conferiu as Câmaras Legislativas o direito de instalar as Comissões de Inquérito para fins legislativos. Somente com a Constituição de 1934 é que as Comissões passaram a ser difundidas no país como um instrumento legislativo de fiscalização.

**05. O BRASIL E AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.** No Brasil, a Constituição de 1891 era omisa sobre o assunto, no entanto, nesta época transitou na Câmara um projeto de autoria do deputado Sá Filho regulando a competência das Comissões de Inquérito. Desse momento em diante, o assunto passou a merecer a atenção dos parlamentares.

Conforme observa José Alfredo Baracho, “Embora existissem investigações parlamentares feitas pelas Assembléias Legislativas no Império, não ocorreram investigações com o objetivo de fiscalização e controle do Poder Executivo.” (Baracho, José Alfredo, “Teoria Geral das Comissões Parlamentares”, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1988, p.108).

As investigações ocorridas durante o Império partiram das Assembléias Legislativas e visavam fiscalizar repartições públicas sujeitas ao Poder Executivo. Não havia, portanto, investigação com foco diretamente sobre o Poder Executivo.

Durante a primeira República (1891-1930), apesar da ausência de preceito constitucional, foram propostos na Câmara 19 inquéritos parlamentares, porém, somente à Câmara foi atribuída a faculdade de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito. O Senado não foi contemplado com essa prerrogativa.

Foram propostas 19 Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas à partir de 1930, porém, nenhuma levou adiante a sua tarefa por não saber exatamente qual era a sua função. Durante esse período os temas variavam entre: companhias de seguro de vida, irregularidades em alfândegas, documentos provenientes da Receita Federal, denúncias contra o Banco da República e eficiência das forças de mar e terra.

Finalmente em 1934 a Comissão Parlamentar de Inquérito passou a ser norma constitucional, estando também disciplinada no art. 53 da Constituição de 1946 e regulamentada pela Lei n 1.579 de 18 de março de 1952.

“Art.53. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de Inquérito sobre fatos determinados sempre que o recorrer um terço dos seus membros.”

Parágrafo único. Na organização destas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art.40.

“Art. 40 (...)

Parágrafo único: Na constituição das Comissões, assegurar-se-à tanto que participem da respectiva Câmara.

Segundo dispõe o artigo supra mencionado, as Comissões Parlamentares de Inquérito não constituem um órgão novo criado pelo Congresso, as Comissões são o próprio Congresso que, por motivos de economia e eficiência de seus trabalhos, funciona com reduzido número de membros, conservando o aspecto representativo de sua totalidade, tanto que dessas Comissões devem participar Parlamentares de todos os partidos.

A Lei 1.579/52 estabelece:

“Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito criadas no forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que derem origem a sua formação.

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados.

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

Art. 3º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

Parágrafo único. No caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do artigo 218 do Código de Processo Penal.

Art. 4º. Constitui crime:

I – Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer de seus membros.

Pena. A do art. 329 do Código Penal.

Art. 5º. As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por Projeto de Resolução.

§ 1º. Se forem diversos os fatos objetos de inquérito, a Comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

§ 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.

Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal”.

O trabalho da Comissão Parlamentar, mesmo quando não for apurado fato criminoso ou irregularidade administrativa punível, não perde sua importância pois sua finalidade é informar, esclarecer, elucidar, fiscalizar, examinar atos, averiguar fatos, pesquisar, inquirir testemunhas, realizar diligências, estudar documentos e, finalmente, apurar responsabilidades. Os fatos apurados, por sua natureza e gravidade são de suma importância pelo seu reflexo político.

A Constituição de 1937, sob a vigência do Estado Novo, atribuía grande força ao Poder Executivo.

Nesse contexto, não havia independência entre os poderes nem controle sobre as atividades da administração pública, visto que o Poder Legislativo permanecia inerte e sem força perante o Executivo, embora gozasse de prerrogativas constitucionais.

Dentro da evolução constitucional brasileira, observa-se que o texto de 1937 nem mencionou a expressão “*inquérito parlamentar*”.

Ressurge, em toda plenitude, no texto de 1946 para ambas as Casas Legislativas exigindo, para tanto, um fato determinado e quorum de 1/3 para que se pudesse requerer a instalação da Comissão.

A Constituição de 1946 teve um papel restaurador em relação ao Poder Legislativo uma vez que este poder esteve ausente durante o Estado Novo, assim o Poder Executivo perdeu a supremacia política conferida pela Carta Constitucional anterior.

Assim como a Constituição de 1934, a Carta Magna de 1946 voltou a contemplar, de fato, o princípio da separação dos poderes, bem como a possibilidade de fiscalização pelo Legislativo.

O fato objetivo da investigação deve ser encarado quanto a sua importância, oportunidade e legalidade, não apenas do ponto de vista constitucional, de modo que a Câmara e a opinião pública fiquem bem informadas. As decisões proferidas pelas Comissões devem ser claras e indiscutíveis para que se tenha uma conclusão eficiente. Tais condutas não podem reduzir o poder de investigação do Congresso.

Nesse sentido, Ruy Santos esclarece. “No encargo que lhe está afeto, a Comissão de Inquérito é tão prestigiosa como o Congresso. Tão soberana quanto este dentro dos preceitos constitucionais. Cabe-lhe assim, determinar diligências, requerer convocação de Ministros de Estado, tomar

providências de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autarquias informações e documentos.” (Santos, Ruy, “O Poder Legislativo, suas Virtudes e seus Defeitos”, Brasília, Senado, Centro Gráfico, vol. II, 1977-1978, p. 174/175).

Restabelecida a presença constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito, tal instituto teve sua presença marcante na história política do país durante o período de 1945 a 1965, por exemplo, a Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 1963, para investigar a tentativa de prisão, seqüestro e eliminação do governo Carlos Lacerda.

Vale ressaltar que, durante o período que compreende os anos de 1946 a 1967, foram instaladas 240 Comissões Parlamentares de Inquérito, das quais 152 tiveram seus trabalhos concluídos e seus relatórios aprovados pela Câmara. Em contrapartida, 82 Comissões não concluíram seus trabalhos e 6 sequer chegaram a ser instaladas.(Coutinho, Maria Laura, “Comissões Parlamentares de Inquérito: 1946 – 1982”, Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 1983).

O período que compreende de 1946 – 1967 foi marcado por profundas mudanças políticas o que acabou refletindo na estrutura institucional do país.

Após o golpe de 1964, o regime militar buscava se institucionalizar e, para tanto, convocou extraordinariamente o Congresso para debater e votar a nova ordem constitucional.

Apesar do conteúdo centralizador, a Constituição de 1967 reservou papel relevante ao Congresso e, ao contrário do que ocorreu em 1937, não supriu os poderes da Câmara e do Senado para criar Comissões Parlamentares de Inquérito.

Assim, a Constituição de 1967 estabeleceu no seu artigo 39 que a “Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criariam Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.”

Essa Constituição deixou para o Regimento da Casa a organização das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Conforme esclarece Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “A Comissão significa todo órgão colegial, ordinário ou extraordinário, surgido no Legislativo, qualquer que seja a sua finalidade.” (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, “Comentários a Constituição Brasileira”, São Paulo: Ed. Saraiva, 3<sup>a</sup> edição, 1983, p.193).

Pelo menos sob o aspecto formal, o Parlamento brasileiro manteve todas as prerrogativas legais para exercer sua função fiscalizadora sobre o Poder Executivo. Na prática, porém, o que se viu foi bem diferente. A correlação de forças era francamente contrárias ao Poder Legislativo.

Após o Ato Institucional nº 5, ocorreu uma forte repressão política que acabou culminando em perseguições políticas e, consequentemente, em cassações o que, ironicamente, resultou no controle do Poder Legislativo pelo Poder Executivo.

A nova Constituição de 1967 influenciou os rumos políticos que perdurariam até o ano de 1979.

Nos anos que se seguiram após a edição do AI 5, mais precisamente entre os anos de 1968/1981, apenas 52 Comissões Parlamentares de Inquérito foram instaladas o que refletiu no enfraquecimento do Congresso perante o Poder Executivo.

Somente no início da década de 80, com o processo de abertura e anistia – que permitiu a volta dos exilados políticos cassados pelo regime militar – é que o país passaria a resgatar algumas liberdades democráticas.

## **06. AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.** A atual Constituição Federal dispõe:

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

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

Dispõe o Regimento interno da Câmara dos deputados que:

“Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

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

Em defesa do direito das minorias parlamentares, decidiu o Supremo Tribunal Federal que, preenchidos os requisitos constitucionais do art. 58, § 3º da Constituição Federal, “existe direito público subjetivo, nesse dispositivo assegurado, às minorias legislativas, de ver instaurado o inquérito parlamentar, com apoio no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático” (STF, HC nº 71.231/RJ, relator Ministro Carlos Velloso).

O Supremo Tribunal Federal, igualmente, declarou inconstitucional a previsão constante de regimento interno de Assembléias Legislativas que exigia aprovação por maioria absoluta.

“Em decorrência do pacto federativo, o modelo federal de criação e instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas Casas Legislativas estaduais. Daí porque se há de ter, na garantia da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito mediante requerimento de criação de um terço dos membros da Assembléia Legislativa, a garantia da sua instalação independentemente de deliberação do plenário. A sujeição do requerimento de criação da Comissão a essa deliberação equivaleria à frustração da própria garantia. As minorias, vale dizer, um terço dos membros das Assembléias Legislativas, 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.” (STF, Adin nº 3.619/SP, relator Ministro Eros Grau).

Para compreender corretamente as exigências quanto à criação e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito pela atual Carta Magna, faz-se necessário, primeiramente, discorrer acerca das regras norteadoras das respectivas Comissões.

**1. Regra da legalidade:** A legalidade tem seu calço no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, combinado com o inciso II do art. 5º.

É a exteriorização da vontade popular que submete o Estado às leis; é a soberania do povo contra qualquer espécie de totalitarismo.

No plano constitucional, o § 3º do art. 58 outorga ás Comissões poderes previstos nos regimentos internos. No plano infraconstitucional, a Lei 1.579/52, que foi recepcionada pela constituição em vigor, é a fonte primária que normatiza as competências das Comissões Parlamentares de Inquérito. É nesta legislação que estão delineados os poderes e os limites para os trabalhos investigativos.

Assim, os poderes outorgados ás Comissões Parlamentares de Inquérito pelo Regimento Interno, nos termos do art. 58, § 3º, CF, são única e exclusivamente poderes para o exercício das atribuições “*interna corporis*”, o que significa afirmar que as normas regimentais não podem criar restrições e constrições, nem tampouco atingir o patrimônio jurídico daqueles que estiverem sendo investigados pelo referida Comissão.

**2. Regra da Transitoriedade:** As Comissões Parlamentares de Inquérito, como subespécie das Comissões temporárias, são criadas para funcionar por tempo determinado. É o que dispõe o § 2º da lei 1.579/52:

A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

O Regimento interno da Câmara dos Deputados prevê o prazo de 120 dias conforme o § 3º do art. 35.

**3. Regra da formalidade:** presente no requerimento de 1/3 da totalidade da Câmara dos Deputados. Dessa forma consagra-se a vontade da minoria.

**4. Regra da representação proporcional:** As Comissões de Inquérito devem representar todos os partidos políticos e grupos ideológicos que compõe o Parlamento.

**5. Regra da publicidade:** Todos os atos praticados pelos agentes públicos devem ser, sempre que possível, públicos para que toda a sociedade possa tomar conhecimento e, conseqüentemente, exercer controle. É aplicação do art. 37 da Constituição Federal.

6. Regra da colegialidade: este princípio prestigia a democracia e está previsto no art. 47 da Constituição Federal que dispõe: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

7. Regra da finalidade: não se comprehende lei ou norma sem finalidade, ou seja, sem objetivo. O administrador público está vinculado à finalidade estabelecida pelo legislador, atuando tal princípio como forma de limitar o poder discricionário da autoridade.

No caso das Comissões Parlamentares de inquérito, o princípio da finalidade significa uma investigação objetiva quanto ao fato determinado, ou seja, as Comissões são criadas visando em fato determinado.

Essa exigência é condição de legitimidade da própria Comissão Parlamentar de Inquérito.

Nesse sentido dispõe o art. 1º da Lei nº1.579/52: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do Artigo 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem a sua formação”.

O parágrafo primeiro do artigo 35 do Regimento interno da Câmara dos Deputados, conceitua fato determinado como sendo: “§ 1º: Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”.

8. Regra do devido processo legal e regimental: significa que os investigados ou acusados não podem ter os seus direitos subjetivos suprimidos ou restringidos, sem que ocorra o devido processo legal que se desdobra no respeito aos prazos processuais, direito a um defensor, acesso aos documentos e a um julgamento justo.

Este princípio constitucional se aplica a todos os ramos do direito, quer no processo judicial ou administrativo.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são uma desconcentração administrativa do Poder Legislativo, ao lado de outras Comissões permanentes e temporárias. Na verdade, as Comissões são uma projeção do Poder Legislativo e estão afetas à competência das Casas que as constituiu.

O professor Geraldo Ataliba já defendia a aplicabilidade desse princípio às Comissões Parlamentares de Inquérito.

“Aqui se impõe um imperativo grave, sério, de respeito ao direito que têm todas as pessoas, inclusive as pessoas que erram: o direito de defesa, o direito de saberem do que são acusadas, com toda a clareza. O direito de saberem quais os elementos em que se baseia aquela acusação; o direito de trazerem, aos Órgãos que vão julgar – no caso a Comissão, instrui o processo em nome do Plenário e assim inicia o julgamento, que finalmente será do Plenário – testemunhas, direito de trazerem documentos, direito de pedirem perícias, de pedirem outras diligências que contribuam para provar a verdade, em sua defesa... Sabiamente, o Regimento do Congresso Nacional prevê que os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito são para apurar um fato; mas, sempre há uma ou algumas pessoas que podem haver cometido irregularidades sem saber, sem consciência esclarecida do que estavam fazendo, sem medir as consequências, ou num momento impensado, ou ainda, levadas por injunções ou má informação...” (Ataliba, Geraldo, “Comissão Parlamentar de Inquérito e Poder Legislativo Municipal”, Revista de Direito Público nº 35 e 36, agosto de 1974, p.291/292).

9. Regra da assistência do advogado: dispõe a Constituição Federal no art. 133 ser “advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Nesse mesmo sentido dispõe o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906 de 04 de julho de 1994).

Da interpretação dos dispositivos supra citados, pode-se concluir que aplicam-se perfeitamente às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Hely Lopes Meirelles entendia ser a participação do advogado na Comissão Parlamentar de Inquérito, fundamental para a preservação do princípio do devido processo legal.

“Por petição, assinada por ele ou por seu advogado, o indiciado pedirá à Comissão que o ouça, em local, dia e hora que aquela designar, para defender-se, apresentar provas, documentos ou outros meios hábeis à sua defesa. A recusa a essa solicitação importa em agressão ao princípio do devido processo legal.” (Meirelles, Hely Lopes. “Estudos e Pareceres de Direito Público”, p.370).

10. Regra da motivação: é um dos princípios mais importantes do Direito, que impõe que todas as decisões tomadas pela administração pública, envolvendo restrição de direitos pessoais ou penalidades, devam ser motivadas, não cabendo

juízos subjetivos do administrador. Seu principal fundamento está no devido processo legal.

Motivar uma decisão é expor as razões de fato e de direito pelas quais se tomou a providência adotada. Sua exigência dá-se para os atos vinculados e atos discricionários.

A falta de motivação viola o direito líquido e certo dos litigantes ao devido processo legal, que é o pressuposto maior do Estado Democrático de Direito.

Não resta dúvida de que, às Comissões Parlamentares de Inquérito precisam motivar suas decisões, até porque o §3º do art. 58, já mencionado anteriormente, diz terem as Comissões poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

O controle político assegura que a Administração Pública cumpra os objetivos que lhe são assinalados pelos órgãos políticos, utilizando-se de instrumentos jurídicos, humanos e materiais postos à sua disposição.

Os atos praticados pela Comissão Parlamentar de Inquérito estão submetidos ao controle do Poder Judiciário da mesma forma que estão aqueles praticados pelo Congresso.

Não se pode conceber a existência das Comissões de Inquérito como órgãos independentes, autônomos, porque, se assim se concebesse, estar-se-ia admitindo a exceção ao princípio constitucional da independência dos Poderes fora dos casos previstos na Constituição Federal.

Embora a atual Carta Magna, assim como as anteriores, não estabelecer expressamente a competência do Supremo Tribunal Federal para exercer o controle judicial dos atos das Comissões, a Suprema Corte ter competência para exercer o controle dos atos emanados das Comissões Parlamentares de inquérito.

Da análise das regras supra citadas, podemos concluir que: as Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos do Poder Legislativo, com prazo certo de duração, criada com vista ao interesse público, com a necessidade de elucidar fato determinado ou intimamente a ele relacionado, ofensivo ao ordenamento jurídico.

Suas funções básicas são: a) fornecer ao Congresso as informações detalhadas e precisas essenciais a elucidação do fato determinado,

b) supervisão do trabalho das entidades governamentais, e c) dar conhecimento público a certos fatos.

Por fim, vale ressaltar os pressupostos constitucionais exigidos para a instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito: 1. requerimento de 1/3 dos membros da Câmara; 2. prazo certo de duração; 3. investigar fato determinado; 4. a comissão deve observar a representação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares; 5. diz respeito ao campo de atuação das CPIs; 6. Indicação do número de parlamentares que a compõe.

## **07. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO E OS PODERES DE INVESTIGAÇÃO CLÁSULA DE RESERVA DE JURISDIÇÃO:** A instrução probatória dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito é matéria de grande controvérsia e debate pela doutrina e jurisprudência.

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal previu que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal que “conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais – e não maior que o dessas – a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloquente no direito ao silêncio dos acusados” (STF, HC nº 79244/DF, relator: Ministro Sepúlveda Pertence).

O texto é extremamente lacônico e impreciso, uma vez que, o ordenamento jurídico brasileiro não faz menção à figura do juiz-investigador. Os poderes de investigação ficam a cargo da polícia judiciária.

A designação de tais poderes às Comissões Parlamentares de Inquérito, significa conceder a essas os poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal em busca da verdade material podendo. Ao invadir as liberdades públicas individuais, devem respeitar os limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário. Isso em relação aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, observando o resguardo de informações confidenciais, impedindo, dessa forma, que as investigações sejam realizadas com finalidade de perseguição política.

A esse respeito, elucida Léon Duguit que “a comissão de inquérito pode praticar todos os atos a fim de tomar conhecimento da maneira

E5F3EECB02

como funcionam os serviços públicos; mas não pode praticar nenhum ato que seja normalmente e legalmente da competência de funcionários administrativos ou judiciários. Esta proposição é a consequência direta de que o poder de inquérito deriva do poder de controle. Ele não pode ter mais extensão que este.” (Duguit, Léon, “Traité de droit constitutionnel”, 2<sup>a</sup> edição, Paris: Ancienne Librairie Fontemoing, 1924, t.IV, p.393-394).

Também, neste sentido, caminha o entendimento doutrinário italiano, representado em lição de Pietro Virga. “Entro i limiti Del compito affidatole, La Comissione ha glistessi poteri di controllo politico della Camera e non può arrogarsi funzioni amministrative o giurisdizionali non apettanti AL Parlamento.” (Virga, Pietro, “Diritto costituzionale”, 5<sup>a</sup> edição, p.37).

Na doutrina brasileira, Raul Machado Horta escreve que “a competência das comissões de inquérito é reflexo da competência do órgão legislativo (...) A competência da comissão de inquérito deve ser ainda encarada em função da distribuição de competência realizada pelo texto constitucional.” (Horta, Raul Machado, “Limitações, p.38).

Ainda nesse sentido, Carlos Maximiliano comprehende “ a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera de ação e vigilância do Congresso: não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciários, nem a matéria cujo estudo e solução incumbem aos poderes regionais ou municipais.” (Maximiliano, Carlos, “Comentários à Constituição brasileira de 1946, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, vol. II, p.80).

De forma exemplificativa, pode tomar as seguintes medidas:

- a) Intimar e tomar depoimentos de testemunhas (a prisão só é possível no caso de flagrância por falso testemunho, b) requisitar documentos, c) intimar e ouvir indiciados, se houver, d) exercer o direito de interpelação, e) requisitar quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados, f) efetuar inspeções, possibilitando que seus integrantes dirijam-se aos locais de investigação, g) realizar acareação, h) requerer informações ao Tribunal de Contas, i) determinar a realização de perícia e exames necessários à dilação probatória e, j) decretar prisões em flagrante delito.

O Supremo Tribunal Federal entende que “ o poder de investigar é inherente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão (...) Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados. O poder de investigar

não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade (...) Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos (...) A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro poder (...) Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência.” (STF, HC 71039/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 06-12-1996).

Vale ressaltar que a questão dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito é enfrentado, principalmente, em torno da discussão firmada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a *cláusula de reserva de jurisdição*.

Ainda que a Constituição Federal estabeleça poderes próprios das autoridades judiciais, a existência da cláusula de reserva de jurisdição significa dizer que, há poderes de investigação que são próprios e exclusivos das autoridades judiciais e que, portanto, não podem ser exercidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, como por exemplo: a) interceptação telefônica; b) decretação de prisão preventiva; c) aplicação de medidas cautelares; d) buscas e apreensões e; e) proibição ou restrição a assistência jurídica aos investigados.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a “Incompetência da Comissão Parlamentar de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução – a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, §3º - mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la. Quebra ou transferência de sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos que, ainda quando se admita, em tese, suscetível de ser objeto de decreto de CPI – porque não coberta pela reserva absoluta de jurisdição que resguarda outras garantias constitucionais - , há de ser adequadamente fundamentada: aplicação no exercício pela CPI dos poderes instrutórios das autoridades judiciais da exigência de motivação do art. 93, IX, da Constituição da República (...).” (STF, MS nº 23.466/DF, relator: Ministro Sepúlveda Pertence).

Nesse sentido afirma Luís Roberto Barroso que "ultrapassaria com exagero os limites da razoabilidade e suposição de que uma Comissão Parlamentar de Inquérito – instância política, sujeitas a paixões e excessos – pudesse livremente dispor da privacidade das pessoas, invadindo domicílios e escritórios, e apreendendo o que lhe aprouvesse." (Barroso, Luís Roberto, "Comissões Parlamentares de Inquérito – limite de sua competência – sentido da expressão constitucional poderes de investigação próprios das autoridades judiciais – inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial", Revista Forense nº 335. Rio de Janeiro: Forense, 1992).

Dessa forma, os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios com as garantias constitucionais consagradas, preservando, com isso, a segurança jurídica.

Por fim, findo os trabalhos, a CPI deverá aprovar o respectivo relatório com as conclusões pertinentes à solução do fato determinado investigado. Primeiramente, a aprovação se dá no âmbito da prova e, posteriormente, conforme previsão regimental pelo órgão plenário.

O relatório e suas respectivas conclusões, sendo o caso, devem ser encaminhadas ao chefe do Ministério Público e demais autoridades responsáveis com poder de sanar o problema.

Na hipótese de comprovação da prática do ato ilícito, as autoridades que dela tiverem conhecimento devem propor as respectivas ações de responsabilidade administrativa, civil ou penal.

Ademais, no âmbito da Lei nº 10.001 de 04 de setembro de 2000, a autoridade que recebeu as informações deve informar em 30 dias as providências adotadas ou justificar a omissão. A autoridade que presidir o processo ou procedimento administrativo ou judicial instaurado em função das conclusões das CPIs, comunicará ao Legislativo, semestralmente, a fase em que se encontra até o término.

**08. CONCLUSÃO:** A proposta de emenda constitucional em questão visa à alteração da redação do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, com o fim de especificar os atuais poderes instrutórios das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Segundo a proposta apresentada, a redação do mencionado § 3º seria alterada para explicitar que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm autoridade para "promover buscas e apreensões, determinar a quebra de

E5F3EECB02

sigilo bancário, fiscal e telefônico, sempre que entender necessário à elucidação do fato sob investigação, exercendo, para tanto, os poderes próprios dos juízes.”

Entende o Ilustre relator que, ao especificar de forma restritiva os poderes instrutórios, a proposta de emenda constitucional estaria, na prática, reduzindo os poderes conferidos pelo constituinte originário às Comissões Parlamentares de Inquérito. Por isso, conclui pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 141/99.

Com efeito, o art. 58, § 3º, CF, em sua redação atual possibilita ampla atuação às Comissões Parlamentares de Inquérito, que tem “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas (...).” Conforme o todo exposto, essa concessão de poderes, permite que as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham poderes instrutórios que só os magistrados possuem durante a instrução processual penal em busca da verdade material.

Embora não trate de poderes ilimitados, porque tanto a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto o Poder Judiciário devem respeitar certos limites impostos pela Constituição Federal, principalmente, em relação aos direitos fundamentais, é certo que a redação atual do art. 58, § 3º, CF permite larga atuação de referidas Comissões.

Não se pode admitir, portanto, que a proposta ora sob análise venha restringir tais poderes, sob o pretexto de explicitar certas faculdades investigativas. A proposta não traz rol exemplificativo de poderes, mas, sim, um rol taxativo, já que em nenhum momento a redação sugerida foi suficientemente clara.

Como se não bastasse, com uma redação aberta, o referido dispositivo constitucional permite que a evolução doutrinária e jurisprudencial, refletindo os anseios sociais, sopesem, de forma legítima, à luz dos princípios constitucionais de independência dos poderes e de freios e contrapesos, qual a amplitude deve se dar a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Superior Tribunal Federal firmou, por outro lado, entendimento no sentido de que as Comissões Parlamentares de Inquérito devem observar a *cláusula de reserva de jurisdição* em seus trabalhos instrutórios. Isso significa dizer que, sob nossa ordem constitucional, há certos poderes de investigação que são próprios e exclusivos das autoridades judiciais e que, portanto, não podem ser exercidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Dentre os poderes que vêm sendo reservados exclusivamente à atividade jurisdicional encontram-se o poder de determinar a busca e apreensão, a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico. Ora, tais poderes são justamente aqueles que a proposta pretende atribuir à Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Constituição Federal assegura a todo cidadão brasileiro um núcleo de direitos e garantias individuais extremamente sensíveis, como o direito a propriedade, a liberdade e ao sigilo, razão pela qual só podem ser relativizados após processo judicial, com contraditório e ampla defesa. Assim, atribuir a uma Comissão Parlamentar de Inquérito tais faculdades significa deixar o cidadão ao desamparo do devido processo legal.

A proposta de emenda constitucional encaminhada à apreciação padece de explicitação de seu conteúdo. Entende-se seu objetivo original. Pretendeu tornar identificado o que está delimitado por entendimento jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal, de fato, já estabeleceu os lindes da atuação das comissões parlamentares de inquérito. O mais, remanesce na competência do Poder Judiciário. Corre-se o seguinte risco: se explicitarmos as competências, há o risco de que sofram interpretação restritiva junto ao órgão jurisdicional. Se pretendermos tomar atribuições jurisdicionais, há o risco de enfraquecermos as garantias do cidadão.

A prudência nos ensina que, quando as coisas estão funcionamento, é melhor não complicar. A arte da prudência, tão decantada no tempo greco-romano é bom norte para que nos detenhamos na sôfrega missão de alterarmos o que vem funcionando.

De seu turno, eventuais invasões na intimidade das pessoas, convém que fiquem reservadas ao Poder Judiciário. No calor das emoções, podem ser tomadas atitudes impensadas que possam expor pessoas na mídia, o que não convém. O órgão jurisdicional está mais afastado das pressões sociais, o que o distancia das conveniências políticas momentâneas. Assim é que devem ser a ele reservadas determinadas atribuições de revisão dos atos administrativos e das decisões políticas tomadas no calor das emoções individuais ou coletivas.

Em sendo assim, não convém alterar o que vem funcionando a contento. É natural que os parlamentares se revoltem em determinando momento, quando vêm suas atribuições sendo restringidas por outro órgão de poder. No entanto, assim funciona a democracia e assim se destina o exercício do controle dos poderes, de forma que nenhum deles extrapole seus limites.

## II – VOTO DO RELATOR

E5F3EECB02

Conclui-se pela inconstitucionalidade da proposta de Emenda Constitucional em foco, uma vez que restringe injustificadamente a amplitude da norma atualmente em vigor, ao mesmo tempo que atribui à Comissão Parlamentar de Inquérito poderes que se encontram na reserva legal de jurisdição.

Sala das Comissões, em

**Deputado Regis de Oliveira**  
Relator