

# **OS PODERES DE INVESTIGAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

---

## *Autonomia Investigativa*

Trabalho de conclusão da Escola de Formação no ano de 2004 da Sociedade Brasileira de Direito Público, sob a orientação do Professor Rodrigo Pagani de Souza.

**Aluna Juliana Bonacorsi de Palma**

*São Paulo, 06 de dezembro de 2004.*

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	3
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	6
<b>3. PODERES DE INVESTIGAÇÃO</b> .....	8
<i>Limites horizontais e verticais</i> .....	22
<b>4.1. LIMITAÇÃO HORIZONTAL</b> .....	23
<b>4.2. LIMITAÇÃO VERTICAL</b> .....	26
<b>4.2.1. Reserva de jurisdição</b> .....	26
<b>4.2.2. Direitos fundamentais</b> .....	31
<b>4.2.3. Requisitos procedimentais</b> .....	49
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	62
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	68
<b>Relação de acórdãos consultados</b> .....	69
<b>ANEXO I</b> .....	72
<i>Limitação jurisprudencial dos Poderes de Investigação</i> .....	72
<b>ANEXO II</b> .....	72
<b>Regimento Comum do Congresso Nacional</b> .....	73
<b>Regimento Interno do Senado Federal</b> .....	76
<b>Regimento Interno da Câmara dos Deputados</b> .....	77
<b>ANEXO III</b> .....	80
<b>Análise quantitativa do teor dos julgados</b> .....	84

## 1. INTRODUÇÃO

Constituídas com o fim de exercitar a função típica fiscalizatória inerente ao Poder Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito ganham grande importância dentro do cenário jurídico-político nacional ao descobrirem infrações consideráveis na esfera administrativa, geralmente de notável repercussão social, bastando mencionar, a título exemplificativo, a CPI do futebol, a CPI do Narcotráfico e a CPI do Sistema Financeiro Nacional<sup>1</sup>.

Para tanto, contam com uma prerrogativa de ordem constitucional que promove eficácia e autonomia em relação ao Poder Judiciário nas investigações parlamentares, qual seja, os poderes de investigação, podendo-se certamente relacionar o relativo sucesso dos inquéritos parlamentares à presença dos poderes de investigação nos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Seria até mesmo incoerente pensar em uma CPI destituída da capacidade de inquirir testemunhas, requerer documentos ou tomar depoimentos, por exemplo, o que poderia caracterizá-la como inócua e sem finalidade. Assim, a essência das Comissões Parlamentares de Inquérito está na constância dos poderes de investigação, sem os quais deixariam de existir.

Ante a relevância do tema no aspecto social trazido ao mundo jurídico e evidenciado por meio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a presente monografia objetiva determinar o conteúdo dos poderes de investigação, as limitações jurídicas impostas pelo STF, a extensão do inquérito parlamentar e, por fim, delimitar o alcance das CPIs, determinando, portanto, *se as mesmas possuem, ou não, autonomia de exercício*, entendida esta como a capacidade de as Comissões Parlamentares de Inquérito realizarem as atribuições a que se destinam sem necessitar de autorização do Poder Judiciário para a produção de seus atos, ou seja, a autodeterminação fiscalizatória, produzindo os atos de

---

<sup>1</sup> Respectivamente criadas pelos requerimentos nº 170, 694/99 e 127/99-SF.

investigação da forma que melhor lhes aprouver com vistas à detecção de possíveis irregularidades administrativas.

Através da pesquisa jurisprudencial pôde-se verificar que a autonomia investigativa manifesta-se pela maior ou menor intervenção das decisões do Supremo Tribunal Federal na independência das Comissões Parlamentares de Inquérito, determinando a faculdade das Comissões Parlamentares de Inquérito de se governarem por si mesmas.

Nesse contexto, pretende-se verificar, ao término do trabalho, se as Comissões Parlamentares de Inquérito de fato possuem autonomia de exercício em decorrência dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal que limitariam, talvez por demais, os poderes de investigação das CPIs. Em uma indagação: seriam as limitações impostas pelo STF, nos casos concretos, prejudiciais à autonomia das CPIs, e assim aos próprios objetivos constitucionais das mesmas? A hipótese foi determinada da exposta maneira para aguçá-lo o sentido crítico durante a leitura dos acórdãos e a feitura da monografia, pois a hipótese contrária poderia trazer comodidade e talvez ausência de questionamento, fatais para o propósito da monografia.

Dessa forma, o trabalho será estruturado em tópicos, conforme a temática condizente aos poderes de investigação, dispostos da seguinte forma: após a explanação da *metodologia* empregada para a elaboração da obra, procurar-se-á desenhar o conteúdo dos poderes de investigação no capítulo *poderes de investigação*, que se dividirá nos itens *limitação aos poderes de investigação*, onde serão apresentados o entendimento jurisprudencial acerca da limitação à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito; *limitação horizontal*, especificando-se o poder de cautela e outros correspondentes aos demais fatores de limitação desse tipo; e *limitação vertical*, que inclui *reserva de jurisdição*, *direitos e garantias fundamentais* e *requisitos procedimentais*. Por fim, na *conclusão* haverá a discussão sobre a aceitação ou refutação da hipótese eleita.

Cabe salientar que o capítulo referente aos *poderes de investigação*, que comporta o principal do desenvolvimento do trabalho, será primordialmente descritivo, pois se pretende relatar o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca dos poderes de investigação da forma mais neutra possível para que na *conclusão*, com base no que dantes fora exposto e também em dados quantitativos, trabalhe-se, aí sim, com um posicionamento diante da questão central levantada.

## 2. METODOLOGIA

O estudo jurisprudencial das Comissões Parlamentares de Inquérito, mais notadamente de seus poderes de investigação, pautou-se, primeiramente, pela busca de acórdãos relacionados ao tema proposto dentro do site do Supremo Tribunal Federal, tanto no link “pesquisa de jurisprudência” quanto no link intitulado “pesquisa simultânea de jurisprudência”, a fim de promover maior precisão à pesquisa, sem que qualquer acórdão fosse passado às escuras.

Utilizando-se as palavras-chave “Comissões Parlamentares de Inquérito”, “Comissão Parlamentar de Inquérito”, “CPI”, “poderes de investigação” e “58 § 3º”, foi obtido um universo total de 79 acórdãos jurisprudenciais e 45 informativos, estes empregados apenas com o fito de proceder à separação dos temas dos acórdãos listados, pois constituem mera repetição do teor que seria lido.

Assim, fez-se o corte do resultado final com base nos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito a partir do ano de 1988, data da vigente Constituição Federal, mantendo-se todos aqueles que faziam referência direta<sup>2</sup> ou indireta<sup>3</sup> aos poderes de investigação, ou seja, 65 acórdãos. A princípio, seriam retirados do universo de pesquisa os acórdãos decididos com base em formalidades processuais, como a perda do objeto ou a ilegitimidade passiva das CPI. Porém, como neles, via de regra, eram suscitados apontamentos pertinentes ao mérito, os mesmos continuaram a fazer parte da quantia final.

O cerne da presente monografia foi o corpus constituído pelos acórdãos, o que caracteriza o trabalho como essencialmente jurisprudencial. Contudo, a doutrina foi usada subsidiariamente para melhor precisar termos ou conceitos técnicos relevantes para o desenvolvimento do texto, sem que

---

2 Entendendo-se por referência direta a menção aos poderes de investigação na própria ementa do acórdão verificado ou as maiores considerações acerca dos poderes de investigação dadas pelos Ministros em seus votos.

3 Entendendo-se por referência indireta a mera citação dos poderes de investigação no teor do acórdão ou o trabalho cognitivo lógico do conteúdo explanado que leva aos poderes de investigação.

houvesse descaracterização do cunho jurisprudencial. Cabe ressaltar a busca constante pela “pureza” da monografia, i.e., a solidificação das bases jurisprudenciais com o mínimo de interferência doutrinária para possibilitar a verificação do real posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

### 3. PODERES DE INVESTIGAÇÃO

Com a finalidade de assegurar às Comissões Parlamentares de Inquérito maior eficácia ao exercício da função típica de fiscalização inerente ao Poder Legislativo<sup>4</sup>, a Constituição Federal conferiu-as “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”, nos termos do art. 58, parágrafo 3º.

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

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

*“Às Câmaras Legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão funcionalidade, elas o exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vestes” HC 79.441. Min.. Octavio Gallotti. Rel. Min.*

---

4 “Essa prerrogativa de fiscalizar traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar”. MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.



*Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC concedido por unanimidade de votos. 15/09/1999.*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, apoiada na interpretação do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, determinou a categoria de poder que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem utilizar, qual seja, os poderes de investigação<sup>5</sup>. Dessa forma, dentre tantos poderes a serviço da função jurisdicional, podendo-se citar a título exemplificativo o poder de decisão, o poder de coerção, o poder de documentação e o poder de cautela<sup>6</sup>, somente os poderes investigatórios foram conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito com o fito de propiciar o desempenho de suas atividades investigatórias<sup>7</sup>.

Considerável número dos acórdãos selecionados para a concretização da presente monografia versou sobre a dicotomia entre os poderes de investigação e os demais poderes das autoridades judiciais, em especial o poder de cautela. Tal preocupação do STF em delimitar com precisão a distinção entre ambas as categorias de poder é uma constante nos julgados, pois 21% dos conflitos trazidos à apreciação do STF tratam de atividades das CPIs alegadas incoerentes com os poderes de investigação. Merece, portanto, maior aprofundamento a questão trazida, não sem antes, porém, entender o conceito jurisprudencial conferido ao termo *poderes de investigação*.

Apesar de todos os acórdãos do Supremo Tribunal Federal relativos às Comissões Parlamentares de Inquérito fazerem menção expressa aos *poderes de investigação*, quando da construção do voto de cada Ministro,

---

5 Acerca da fonte dos poderes investigatórios das CPIs, esclarece o Min. Celso de Mello em voto proferido no MS 23.452-1/RJ: "as Comissões Parlamentares de Inquérito não possuem mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República".

6 Giuseppe CHIOVENDA. Instituições de Direito Processual Civil. vol. II. 3ª ed. Editora Bookseller. Campinas, 2002.

7 "Embora as Comissões Parlamentares de Inquérito estejam revestidas, por expressa previsão constitucional, de amplos poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, não podem exercer, contudo, outros poderes judiciais, além dos meramente investigatórios". MS 23.471-7/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 10/11/1999.

poucas foram as chances de definição pura<sup>8</sup>, uma vez que se mostra constante, dentro do STF, a conexão direta dos poderes investigatórios às atividades desempenhadas pelas CPIs, suas limitações e sua equiparação aos poderes dos magistrados na tentativa de conceituação. Muitas são as vezes em que os poderes de investigação são meramente citados, pressupondo, o STF, prévio conhecimento doutrinário do leitor, como se verifica no AGRMS 24.090-3:

*"Ocorre que a Comissão, desde que criada em dezembro de 2000, passou a exercer 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (CF, § 3º do artigo 58)". AGRMS 24.090-3/DF. Min. Maurício Corrêa. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. AGRMS indeferido por unanimidade de votos. 29/11/2001.*

Assim, encontra-se o significado de *poderes de investigação* nos acórdãos que trazem a definição pura – deve-se ressaltar que as definições “não-puras” em hipótese alguma podem ser desconsideradas do plano de estudo, uma vez que são extremamente relevantes para se entender o funcionamento e o alcance dos poderes de investigação, apesar de não serem propícias para a conceituação. O voto do Min. Sepúlveda Pertence no AGRMS 23.466-1/DF pode ser apontado como o que melhor define os *poderes de investigação* ao citar a doutrina de Ada Pellegrini Grinover:

*"ainda quando se conteste, à vista do sistema acusatório (implícito na garantia do contraditório e essencial à sua imparcialidade), que aos juízes se outorguem poderes investigatórios **stricto sensu**, para atribuir sentido útil à cláusula constitucional, há que entendê-la como referida aos **'poderes instrutórios idênticos reservados aos membros do Judiciário'**".*

---

<sup>8</sup> Entendendo-se por definição pura de “poderes de investigação” aquela pertinente aos poderes instrutórios dos magistrados, isento de analogias (alcance) ou expressão das respectivas atividades desempenhadas pelas CPIs, trazendo o seu significado, e não o seu alcance.

*AGRMS 23.466-1/DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. AGRMS não conhecido por unanimidade de votos. 19/07/1999.*

Conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal, os poderes de investigação nada mais são do que os poderes instrutórios das autoridades judiciais, os quais também foram conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito por força constitucional. Deve-se entender por autoridades judiciais os juízes, os desembargadores e os ministros, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os juízes federais, os Tribunais e juízes do Trabalho, os Tribunais e juízes eleitorais, os Tribunais e juízes militares e os Tribunais e juízes dos Estados, do Distrito Federal e Territórios compõem o Poder Judiciário, segundo o art. 92 da Constituição Federal.

Vigorou por longas datas de modo absoluto o modelo dispositivo clássico no direito processual, caracterizado pela completa inércia e receptividade do juiz ante a produção de provas, ou seja, a iniciativa de produção de provas cabia apenas às partes, enquanto o magistrado devia recebê-las para formação de seu convencimento acerca do mérito da causa, não lhe competindo iniciativas probatórias<sup>9</sup>. Apesar dessa sistematização ainda ser a regra no pátrio direito processual, a relativização do modelo dispositivo clássico abre vezes para os poderes instrutórios dos juízes no novo modelo inquisitivo.

A nova conjuntura instaurada pelo Estado Social de Direito passou a exigir comportamento dinâmico dos magistrados com fins à justiça nas decisões, sendo incabível, portanto, a ausência ou o completo afastamento das partes na relação tríplice processual. Situações há em que o pronto exercício dos poderes de investigações dos juízes se mostra fundamental para a formação do livre convencimento racional e, conseqüentemente, para fazer prevalecer um julgamento justo.

---

<sup>9</sup> Entendimento pautado principalmente no Direito Processual Civil, o qual adota o princípio da disponibilidade dos direitos materiais, em regra; se às partes é conferida a faculdade de transigir, renunciar e dispor direitos, elas também devem suportar as conseqüências de suas provas. Cf. Cândido Rangel DINAMARCO. Instituições de Direito Processual Civil. vol. III. 4ª ed. Malheiros editores. São Paulo, 2004.

Tratando-se de relações levadas a juízo em que vigoram normas cogentes na lide, portanto insuscetíveis de disponibilidade, o juiz pode realizar a instrução probatória, arrecadando mais dados que permitam clarear seu convencimento, ora porque o Estado é um interessado direto, ora porque a definição do processo pode acarretar conseqüências sentidas por toda a sociedade. Na mesma justificativa se atêm as relações de massa, também porventura suscetíveis de instrução probatória.

Sendo verificado patente desequilíbrio entre as partes processuais que impeça uma defesa eficiente para alguma delas, como no caso de desigualdade econômica ou cultural, o juiz pode utilizar seus poderes de investigação com o escopo de assegurar o princípio da isonomia, propiciando paridade de armas aos litigantes<sup>10</sup>. Outra hipótese acolhedora dos poderes instrutórios dos magistrados consiste na persistência de dúvida do juiz mesmo após análise de todas as provas trazidas a juízo.

Em simples assertiva conclusiva, ao juiz cabe a utilização de seus poderes instrutórios quando forem essenciais para a livre formação de seu convencimento racional, mas sempre se atendo primariamente à regra estabelecida pelo modelo dispositivo clássico para não comprometer a segurança jurídica, na exata medida em que não fira o princípio da imparcialidade, de observância máxima<sup>11</sup>.

Dessa forma,

*"as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos". MS 23.480-6/RJ. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS prejudicado por unanimidade de votos. 04/05/2000.*

---

10 Por paridade de armas deve-se entender a igualdade de condições de defesa demonstradas pelas partes. Cf. Idem, ibidem.

11 "Abstratamente, pode-se conceber o juiz como investido de todos os poderes necessários a descobrir a verdade (princípio inquisitório), ou como constantemente subordinado à iniciativa da parte (princípio dispositivo); na prática, nenhum dos dois princípios se pode encontrar completamente e conseqüentemente atuado, mas são temperados em proporção diversa, conforme os tempos e os lugares". Giuseppe CHIOVENDA. Ob. cit. p. 408.

*Conceituados os poderes instrutórios, ou poderes de investigação, percebe-se nitidamente que essa categoria de poder é a mais pertinente dentre as demais apontadas para que as Comissões Parlamentares de Inquérito possam realizar a função típica de fiscalizar inerente ao Legislativo, uma vez que a indagação probatória permite averiguação de fato concreto que ensejou a investigação de ordem administrativa por meio das mais diversificadas diligências.*

O Supremo Tribunal Federal, em 7,69% dos acórdãos estudados, determinou as atividades exercitáveis pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, vez que encontram fundamentação nos poderes de investigação que lhes foram conferidos:

“Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de **qualquer autoridade**; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e documentos **de qualquer natureza (inclusive sigilosos)**; (g) transportar-se aos lugares onde for preciso. **Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode ainda requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias**”. MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. *Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.* (grifo nosso)

Ao delimitar as ações das CPIs, com base na Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, a qual dispõe infraconstitucionalmente sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, o Supremo Tribunal Federal não pretendeu

esgotar os meios de exteriorização dos poderes investigatórios, ou seja, o rol disposto é tão somente exemplificativo, indicando as atitudes cujo entendimento já se encontra pacificado na cúpula, até mesmo em decorrência da prévia fixação da maioria dos pontos em lei.

Não se pode confundir as diligências elencadas como forma rígida de limitação, ou seja, qualquer outra atitude das Casas Parlamentares que fuja às considerações acima será analisada pelo STF; se configurado conflito com algum direito, podem ser aceitas ou barradas conforme incidam no critério limitativo construído jurisprudencialmente. Afinal, como bem salienta o Min. Sepúlveda Pertence em decisão proferida no MS 23.480-6/RJ, os poderes de investigação das CPIs são primordialmente amplos:

*"os poderes de investigação dados às comissões parlamentares de inquérito são **amplos**, todavia não são ilimitados ou desprovidos de exigência para seu exercício". Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS prejudicado por unanimidade de votos. 04/05/2000. (grifo nosso)*

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

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

Comparando-se o preceito legal disposto com o excerto jurisprudencial trazido à baila, é possível verificar a construção da jurisprudência do STF tendo por base a lei, em particular os trechos

destacados. Primeiramente, o art. 2º da Lei 1.579/52 define as autoridades sujeitas a depoimento pelas CPIs, quais sejam, as federais, estaduais e municipais, enquanto a jurisprudência se volta para qualquer autoridade. A fim de sanar eventuais discrepâncias advindas do texto da lei e recorridas ao Judiciário, o STF entendeu por bem definir que qualquer autoridade deve prestar depoimento quando solicitada, evitando-se maiores discussões sobre o teor do termo autoridade federal, estadual e municipal.

Não era disposta em lei a solicitação de informações e documentos de qualquer natureza, inclusive sigilosos, tal como se verificou na jurisprudência do STF. Após grande embate acerca da natureza das informações e dos documentos, bem como após a discussão sobre se informações e documentos sigilosos poderiam, ou não, compor a esfera de conhecimento das CPIs, a jurisprudência do STF concluiu pela interpretação mais extensiva às Comissões Parlamentares de Inquérito. Por fim, o STF inseriu entendimento que não consta na Lei: as CPIs, por definição jurisprudencial, passam a contar com o Tribunal de Contas da União para a realização de inspeções e auditorias.

A construção da jurisprudência acerca dos três pontos de embate verificados se deu apenas após 1988, ganhando maior consistência a partir do ano 2000, com a interpretação constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito a partir do art. 58, § 3º. Como às CPIs foram conferidos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, a única interpretação compatível com o texto constitucional seria a mais ampla possível, já que os poderes investigatórios são idênticos aos dos juízes.

Essa mesma identidade jurisprudencial entre os poderes das autoridades judiciais e os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito determinou a exigência de fundamentação dos atos praticados pelas CPIs quando do exercício de seus poderes investigatórios, sob pena de nulidade<sup>12</sup>. Segundo a Corte Constitucional, a Constituição Federal

---

<sup>12</sup> “Os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito fundamentados nos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ devem, necessariamente, ficar sujeitos à

efetivamente conferiu os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas estes devem ser exercidos nos mesmos moldes judiciais, ou seja, com a devida motivação disposta no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal:

*"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 seus advogados, ou somente a estes". (grifo nosso)*

A respeito desse contorno jurisprudencial, o Min. Octávio Gallotti, no MS 23.556-0/DF, exprime com maior clareza a inteligência aceita pelo Supremo Tribunal Federal:

*"Por meio desse dispositivo impõe a Constituição Federal aos juízes o dever de fundamentarem 'todas as decisões, sob pena de nulidade'. Parece-me evidente que o texto constitucional, ao conferir às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação dos órgãos jurisdicionais, também estendeu a elas a obrigação de fundamentar as decisões quando estão a exercer aqueles poderes (art. 58, § 3º), mas os deu com as limitações a eles inerentes (art. 93, inciso IX)". MS 23.556-0/DF. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 14/09/2000.*

A fundamentação exigida pelo Supremo Tribunal Federal não aceita justificativas vagas ou incertas, uma vez que direitos são relativizados em prol da investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito no exercício da função fiscalizadora. Duas são as exigências jurisprudenciais

---

exigência imposta aos magistrados pelo art. 93, inciso IX, da Constituição Federal". MS 23.471-7/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 10/11/1999



correspondentes à atuação das CPIs na regular exteriorização dos poderes de investigação pertinentes: fato concreto e causa provável<sup>13</sup>.

Fato concreto e causa provável possuem estreita relação, sendo uma determinante e, ao mesmo tempo, conseqüência direta da outra, na medida em que a exigência do fato concreto incide em alguma ocorrência suficientemente forte e capaz de levantar suspeita relevante que enseje a adoção de determinada medida investigatória com o fito de investigar a possível ilegalidade. As dúvidas impeditivas de tomada de determinada atitude devem ser poucas, assumindo a certeza, mesmo que mitigada, plano primordial, de tal forma que a investigação das CPIs se pautem apenas na constatação da ilegalidade e não em sua apuração.

Assim, o tempo da motivação deve ser sempre anterior ou concomitante ao da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, asseverando-se que a sua ausência não pode ser suprimida em momento posterior:

*"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 (...) a ausência de fundamentação não pode ser suprida a posteriori". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

Os poderes de investigação têm âmbito de incidência sobre o próprio objeto de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito<sup>14</sup>, isto é, fato

---

<sup>13</sup> "A legitimidade da medida excepcional deve apoiar-se em fato concreto e causa provável, e não em meras conjecturas e generalidades insuficientes para ensejar a ruptura da intimidade das pessoas (CF, artigo 5º, X)". MS 23.960/DF. Min. Maurício Corrêa. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS concedido por unanimidade de votos. 20/09/2001.

determinado de cunho administrativo. Essa determinação assume importância na definição das Comissões Parlamentares de Inquérito, pois, por atuarem apenas no âmbito administrativo, não se confundem com os demais órgãos fiscalizatórios e de investigação.

Efetivamente, se a função típica do Legislativo consiste em legislar e fiscalizar, atentando-se à verificação da obediência das normas pelos vários órgãos formadores dos Poderes Executivo e Judiciário, nada mais coerente que o objeto das Comissões Parlamentares de Inquérito ser um ato administrativo concreto, cabendo tanto investigações diretamente relacionadas ao fato quanto aquelas indiretas que guardem relação com o fato.

Todavia, verificada alguma ilicitude no decorrer do procedimento investigatório, devem as Comissões Parlamentares de Inquérito comunicar o delito ao Ministério Público para que o mesmo tome as providências judiciais cabíveis. No entender do Supremo Tribunal Federal, procedimentos penais não inibem as investigações das Comissões Parlamentares de Inquérito, desde que as mesmas se mantenham restritas ao seu objeto.

*"Cabe referir, neste ponto, que a existência de procedimentos penais instaurados contra o ora impetrante presentemente em curso perante o Supremo Tribunal Federal (Inq 1.560, Inq 1.567 e Inq 1613), não tem, só por si, o condão de inibir atividade investigatória da CPI, se esta, agindo nos estritos limites delineados pelo fato motivador de sua constituição, busca estabelecer eventual conexão entre os eventos delituosos referidos em tais inquéritos e a suposta participação do autor". MS 23.652-3/DF. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 22/11/2000.*

---

<sup>14</sup> "Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso". HC 79.441-6/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 24/11/1999.

Muito além de determinarem as atividades a serem exercidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, os poderes de investigação conferem verdadeira autonomia funcional em relação ao Judiciário no que lhes competir, pois as CPIs podem atuar por si sós de forma eficaz utilizando os meios coercitivos que foram entregues<sup>15</sup>, sem a necessidade de prévia autorização judicial que retiraria tanto a autonomia das CPIs quanto a eficácia das investigações.

Porém, tal constatação não impede o controle posterior da legalidade das atividades desempenhadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, por conta do princípio da tutela jurisdicional<sup>16</sup> pelo Poder Judiciário. Mais especificamente, competente para julgar processos relativos às CPIs é o Supremo Tribunal Federal, pois elas são a própria extensão do Poder Legislativo no desempenho de sua função investigatória.

*"Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar habeas corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, i, da Constituição, comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional". HC 79.441-6/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC concedido por unanimidade de votos. 15/09/1999.*

---

<sup>15</sup> "Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelam eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário". HC 79.441-6/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC concedido por unanimidade de votos. 15/09/1999.

<sup>16</sup> Art. 5º, XXXV, CF. "A Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

#### 4. LIMITAÇÃO AOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO

Mediante a atual configuração do Estado Democrático de Direito, inexistem direitos, garantias ou poderes absolutos e ilimitados, pois a convivência social pacífica, resultante da integração harmoniosa de diversificados direitos inerentes a cada membro da sociedade, impõe a necessária relativização de certos preceitos em detrimento de outros. Principalmente por estarem presumidamente revestidos de coerção, os poderes precisam ser limitados para evitar eventuais abusividades que firam direitos alheios, assim como os poderes de investigação conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito<sup>17</sup>.

Importante esclarecer, antes de mais, a distinção adotada entre agressão e limitação: os poderes de investigação podem sofrer diretamente as conseqüências de certa decisão do Supremo Tribunal Federal que diminuam a sua esfera de incidência. Esta decisão, sendo classificada como justa ou injusta, qualifica sua repercussão respectivamente como uma limitação ou uma agressão.

*"A concepção de poder – na estrutura de um Estado fundado em bases democráticas – deve conviver, necessariamente, com a idéia correspondente de limitação e de controle". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

A limitação concreta<sup>18</sup> dos poderes de investigação foi fruto de uma construção jurisprudencial a partir da Constituição Federal de 1988, notadamente aprimorada no biênio 2000 - 2001, quando houve grande

---

<sup>17</sup> "O reconhecimento de que os poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito são essencialmente limitados decorre da própria natureza de nosso sistema constitucional, pois, no regime de governo consagrado pela Constituição brasileira, nenhum órgão do Estado acha-se investido de prerrogativas político-jurídicas absolutas". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

<sup>18</sup> Enfatize-se que se trata da limitação concreta feita pelo STF, uma vez que as limitações já são desenhadas, abstratamente, em nível normativo.

acrécimo de processos relativos às Comissões Parlamentares de Inquérito no Supremo Tribunal Federal. O ponto de partida do STF para determinar o alcance e a conseqüente limitação dos poderes de investigação se pautou no interesse público, na natureza investigatória das CPIs e também na convivência harmoniosa entre as pessoas na assertiva de que o direito de um termina onde começa o direito do outro.

No que tange ao interesse público, concebida a noção de Estado Democrático vivenciado hoje pelo sistema jurídico-constitucional, utiliza-se primeiramente o critério democrático para limitar os poderes investigatórios, o qual se demonstra por meio da lei que, sendo considerada preceito normativo emanado por representantes do povo eleitos de forma democrática, teoricamente exterioriza o interesse público que se volta a comandos prescritivos. Assim, havendo embate entre atos de Comissões Parlamentares de Inquérito pautados nos poderes de investigação e alguma norma de ordem limitativa, os poderes investigatórios deverão ser limitados.

Todavia, inexistem preceitos normativos de que constem os limites expressos aos poderes de investigação das CPIs, cabendo ao julgador, mais especificamente ao Supremo Tribunal Federal, definir o alcance de tais poderes com base na interpretação de diversas normas encarecedoras de direitos que possam vir a desempenhar função limitativa. A jurisprudência do STF assume importante relevância nesse contexto.

Todos os acórdãos selecionados para a elaboração da presente monografia versam sobre os poderes de investigação e a conseqüente limitação proposta pelo Supremo Tribunal Federal no caso concreto apresentado em juízo, resolvidos de forma específica segundo o pedido deduzido. Porém, a leitura sistemática dos acórdãos possibilitou a extração de um raciocínio comum das decisões, ou seja, paulatinamente o STF traçou sua própria teoria jurisprudencial acerca da limitação dos poderes de investigação, caracterizando a sua extensão, bem como a sua restrição de forma genérica e abstrata, aplicável em qualquer caso trazido à discussão judicial.

Entende o STF, primeiramente, que os poderes de investigação se demonstram por meio dos **atos realizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito** no decorrer do exercício da função típica de fiscalizar, pertinente ao Poder Legislativo, i.e., as atividades exercidas pelas CPIs serão o efetivo objeto de apreciação judicial pela Corte, e não propriamente os poderes de investigação. A caracterização dos poderes de investigação será resultado das sucessivas decisões sobre as atividades que se permitem às CPIs, de tal forma que a construção dogmática se verifica primordialmente no campo prático.

Os atos de cunho investigatório desempenhados pelas Comissões Parlamentares, como, aliás, sucede com todo e qualquer ato jurídico, podem ser de duas ordens, conforme a própria qualificação exigida por sua natureza e sempre discutida pelo STF: **lícitos** ou **ilícitos**. Considerando o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, infere-se que às CPIs foram postos à disposição os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais para que possam realizar eficazmente as investigações condizentes com a sua criação e seu fim. Dessa forma, serão, ao menos num primeiro momento, considerados lícitos os feitos das CPIs que se atenham à **apuração investigatória**, e tão somente a essa órbita de ação.

#### *Limites horizontais e verticais*

A princípio, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem realizar tudo o que melhor lhes convier para a consecução de suas atividades se estiverem restritas ao âmbito investigatório, pois os poderes de investigação conferidos são necessariamente amplos, mas adstritos à esfera investigatória. A *contrario sensu*, se as CPIs desempenharem alguma realização que se mostre alheia à concepção investigativa, sua atuação será considerada abusiva, vez que exorbita sua esfera de competência, e ilegal, pois foge ao âmbito da licitude definida pelos poderes de investigação.

Verifica-se, assim, o que poderíamos denominar uma **limitação horizontal** aos poderes de investigação conferidos às Comissões

Parlamentares de Inquérito, dada a nítida distinção dos poderes legítimos que elas possuem – os de natureza investigativa – dos demais poderes exercidos por autoridades judiciais que, por sua vez, não lhes pertencem, como o poder de cautela, de decisão, de coerção e de documentação.

Mas a ilicitude dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito será detectada também quando da impropriedade de suas atividades *dentro de seu limite regular de exercício*, ou seja, no próprio âmbito dos poderes de investigação, em decorrência de abusos cometidos no desempenho dos poderes que seriam, em tese – ao menos do ponto de vista da limitação horizontal – legítimos. Esses abusos infringem, destarte, o que chamaríamos de **limites verticais**, que dizem respeito à **intensidade** da utilização dos poderes de investigação. É dizer: reconhecendo-se a preservação dos limites horizontais, pelo efetivo exercício de poderes de investigação, e não de cautela ou algum outro, cumpre ainda que não se violem os limites verticais, i.e., que esses poderes de investigação não sejam manejados com profundidade tal que afetem outros direitos constitucional ou legalmente protegidos. Se por um lado os limites horizontais distinguem os poderes de investigação de outros poderes, proibidos às CPIs, cabe aos limites verticais definir até onde esses poderes, já previamente subsumidos como sendo de investigação, podem chegar.

Passa-se a explicar, portanto, a consistência dos limites horizontais e os fatores de limitação vertical das Comissões Parlamentares de Inquérito.

#### *4.1. LIMITAÇÃO HORIZONTAL*

Às Comissões Parlamentares de Inquérito é defeso utilizar qualquer outra espécie de poder que não os poderes de investigação, outorgados constitucionalmente, em especial o poder de cautela, que constantemente vem sendo objeto de inúmeros processos no Supremo Tribunal Federal, que já assentou jurisprudência acerca do assunto.

Consiste o poder geral de cautela<sup>19</sup> em uma categoria de poder a serviço da função jurisdicional com a finalidade de garantir a integridade útil de um processo, ou procedimento, bem como assegurar o bom andamento de uma investigação com o emprego de providências cautelares e de medidas cautelares, também denominadas medidas assecuratórias<sup>20 21</sup>. Jurisprudencialmente, o poder de cautela é prerrogativa própria dos juízes, a ela não fazendo jus as Comissões Parlamentares de Inquérito imbuídas de poderes de investigação, cuja natureza é meramente informativa pelo recolhimento de dados e informações relevantes para exercer a função típica fiscalizatória.

*"A Constituição Federal estabeleceu textualmente que ditos poderes são os de investigação próprios dos órgãos jurisdicionais. Significa dizer que os demais poderes inerentes aos magistrados não foram conferidos às ditas comissões, entre eles o poder geral de cautela, que fundamenta a prática de atos pelos juízes visando a assegurar o cumprimento de futura decisão judicial, ou a efetiva aplicação da lei, ou a conservação de bens, direitos, documentos, etc. Percebe-se, pois, diante dessa última limitação, que não têm as comissões parlamentares de inquérito o poder de determinar, entre outras coisas, a indisponibilidade de bens, a proibição de afastamento de pessoas do país ou a decretação de prisão preventiva". MS 23.480-6/RJ. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS prejudicado por unanimidade de votos. 04/05/2000.*

---

<sup>19</sup> "O legislador criou tais providências (medidas assecuratórias) justamente para acautelar os interesses do prejudicado com a prática da infração, permitindo à autoridade judiciária que, inclusive *ex officio* (art. 127 do CPP), proceda à efetivação de tais medidas assecuratórias, mesmo sem concluir nada sobre o mérito da questão, unicamente para, cautelarmente, garantir a satisfação de uma obrigação ou, ainda, para não tornar ilusória a execução das medidas decisórias futuras". MS 23.471-7/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octávio Gallotti. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 10/11/1999.

<sup>20</sup> Luiz Carlos dos Santos GONÇALVES. *Comissões Parlamentares de Inquérito. Poderes de Investigação*. Editora Juarez de Oliveira. São Paulo, 2001. p. 67.

<sup>21</sup> Termo empregado pelo Supremo Tribunal Federal.



*"as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação vinculados a produção de elementos probatórios para apurar fatos certos, e, portanto, não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, como a indisponibilidade de bens, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juízes". MS 23.480-6/RJ. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS prejudicado por unanimidade de votos. 04/05/2000.*

*"A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e dos Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

Conforme exposto, se as Comissões Parlamentares de Inquérito utilizarem os poderes cautelares, que não lhes são próprios, em alguma medida, como a indisponibilidade de bens, a decretação de prisão preventiva e a proibição do afastamento de pessoas do país, estarão as mesmas extrapolando os limites constitucionalmente impostos, quais sejam, os poderes de investigação, violando assim os limites horizontais. Estes limites que propomos configurariam, portanto, a **extensão** dos poderes de investigação das CPIs, delimitando as fronteiras entre tais

poderes e outros, conferidos às autoridades judiciais, que não os de investigação, como o mencionado poder de cautela, o de decisão, o de coerção e o de documentação.

#### 4.2.LIMITAÇÃO VERTICAL

Conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, serão ilícitos os feitos investigatórios das CPIs que deturpem **direitos e garantias fundamentais**, que afrontem a **separação de poderes**, ou que não observem algum **requisito procedimental**. Evidente que, sempre que ofenderem normas cogentes superiores, os poderes são exercidos com abuso e, portanto, são ilícitos. Apenas que, na jurisprudência consultada, somente se verificaram casos de ilicitude, nesse aspecto, por agressão a direitos e garantias fundamentais ou à separação de poderes, ou, ainda, a algum requisito de regular constituição ou permanência da CPI.

##### 4.2.1. Reserva de jurisdição

Cláusula constitucional erigida a pétrea pelo inciso III do § 4º, art. 60, da Constituição Federal, a separação dos poderes se pauta na independência e na harmonia entre os Poderes da União, quais sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário<sup>22</sup>, recebendo forte influência da doutrina de Montesquieu na estruturação do princípio da tríplice separação dos poderes, cujo critério reside na especialização das tarefas governamentais<sup>23</sup>.

A cada poder é atribuída a independência orgânica, caracterizada pela ausência de subordinação, bem como a especialização funcional, segundo a

---

<sup>22</sup> Art. 2º, CF. "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

<sup>23</sup> José Afonso da SILVA. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores, 22ª ed. São Paulo, 2003.

qual os poderes são peculiarizados conforme as funções típicas<sup>24</sup> que desempenhem, apesar de também trazerem em seu corpo funções atípicas, necessárias para propiciar o adequado funcionamento do Poder durante a execução das funções típicas e para possibilitar o desenvolvimento de um sistema de controle recíproco entre os poderes. As funções típicas constitucionalmente designadas ao Legislativo constituem-se em legislar e fiscalizar; administrar e julgar são consideradas funções atípicas. Quanto ao Poder Judiciário, sua função típica desempenhada é a jurisdicional, apresentando por funções atípicas legislar e administrar.

Dessa forma, fundamental a ordem de controle mútuo entre os Poderes, *o Poder controla o próprio Poder*: nesse sentido, o Brasil recepcionou o mecanismo de freios e contrapesos – *check and balances* – com o escopo de evitar abusividades e irregularidades, garantindo-se a harmonia entre os Poderes quando de desempenho de suas funções previamente designadas.

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

Nesse contexto insere-se a reserva de jurisdição, instituto constantemente ressaltado pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal em seus votos. Apesar das reiteradas discussões dentro da Corte, a reserva de jurisdição ainda não encontra jurisprudência assentada, uma vez que em 16 de setembro de 1999, data de julgamento do MS 23.452-1/RJ, apenas cinco Ministros reconheciam a reserva de jurisdição: Min. Celso de Mello, Min. Marco Aurélio, Min. Sepúlveda Pertence, Min. Néri da Silveira e Min. Carlos Velloso. Todavia, com a atual composição do STF, abrangendo os Ministros Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes e Ellen Gracie,

---

<sup>24</sup> Por função típica, entender a atribuição predominante que caracteriza determinado Poder como detentor primeiro de parcela da soberania nacional. Alexandre de MORAES. *Direito Constitucional*. Editora Atlas, 13ª ed. São Paulo, 2003.

a reserva de jurisdição já se encontra praticamente assentada no Supremo Tribunal Federal.

A reserva de jurisdição correlaciona-se ao princípio da tripartição dos poderes na medida em que identifica o que deve ser desempenhado com absoluta exclusividade pelo Poder Judiciário. Ou seja, caso algum outro Poder exerça as competências pertinentes ao âmbito da reserva de jurisdição, como o Legislativo por intermédio das Comissões Parlamentares de Inquérito, estará incorrendo em abuso, diante do vício de inconstitucionalidade.

Nos termos do voto do Min. Celso de Mello no MS 23.452-1/RJ,

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

De acordo com os votos dos Ministros que aceitam a reserva de jurisdição, sua marca está indicada no próprio texto constitucional, ou seja, quando a Constituição Federal fizer menção expressa acerca da necessidade de provimento jurisdicional para promover procedibilidade a certo ato, estar-se-á diante da reserva de jurisdição. Às Comissões Parlamentares de

Inquérito, portanto, é defeso realizar esses atos revestidos de reserva de jurisdição, por serem próprios dos magistrados.

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

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

*Inciso XII. "é inviolável o sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, **por ordem judicial**, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal".(grifei)*

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

Assim, a reserva de jurisdição é um verdadeiro critério jurisprudencial de *limitação vertical* às Comissões Parlamentares de Inquérito no que tange à busca domiciliar, à interceptação telefônica e à prisão em flagrante, respectivamente correspondentes aos incisos supra citados, sendo defesa a prática de determinado ato que incorra em algum desses casos.

A prerrogativa da inviolabilidade domiciliar faz parte da esfera de autodeterminação conferida a qualquer do povo, de tamanha relevância que o legislador conferiu notável importância a esse dispositivo, devendo ser tratado com grande cautela e em situação de exceção; a relativização desse direito se verifica quando houver casos de extrema urgência, ou mediante

autorização judicial. Para tanto, o STF concebeu conceito amplo<sup>25</sup> de “casa”, a fim de promover a maior eficácia possível, entendendo-a como qualquer compartimento habitado, qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade<sup>26</sup>.

Dessa forma, as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem invadir domicílio alheio com o escopo de apreender documentos, mesmo que de fundamental importância para os fins investigatórios, se destituídas de autorização judicial. A prática da inspeção parlamentar se queda mitigada, exigindo necessariamente, e anteriormente à ação domiciliar, a devida ordem judicial, como decorrência do princípio da reserva de jurisdição.

No exercício da autonomia de atuação emanada dos poderes conferidos constitucionalmente às Comissões Parlamentares de Inquérito, no âmbito investigatório, as mesmas estão legitimadas a quebrar sigilos bancário, fiscal e telefônico, por autoridade própria, desde que procedam à adequada fundamentação, uma vez que o art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal não inseriu essas modalidades de sigilo na esfera da reserva de jurisdição.

*"os sigilos fiscal, bancário e telefônico encontram a sua fundamentação no direito à privacidade, inscrito no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, dispositivo este que não prevê expressamente a exclusividade de ordem judicial para que seja a inviolabilidade da vida privada afastada (...) aquelas espécies de sigilo podem ser quebrados pelas comissões parlamentares de inquérito,*

---

25 "Esse amplo sentido conceitual da noção jurídica de 'casa' revela-se plenamente consentâneo com a exigência constitucional de proteção à esfera individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional". MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

26 "o conceito de 'casa', para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, reveste-se de caráter amplo, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar (a) qualquer compartimento habitado, (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exercer profissão ou atividade". MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

*que têm 'poderes de investigações próprios das autoridades judiciais'". MS 23.652-3/DF. Min Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

Porém, tal entendimento não se estende à interceptação das comunicações telefônicas, a qual se encontraria envolta ao postulado da reserva constitucional de jurisdição segundo o Supremo Tribunal Federal, ou seja, as CPIs podem ter acesso autonomamente aos dados comunicados, mas nunca à ação comunicativa sem prévia autorização judicial. O STF interpretou a orientação do constituinte originário, percebida pela menção expressa da necessidade de ordem judicial, no sentido de dar primazia ao direito à intimidade e à privacidade.

Por fim, o último aspecto relacionado à reserva de jurisdição como fator limitativo da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito insere-se na possibilidade de decretação de prisão, no caso de flagrante delito ou se for decretada ordem de prisão judicial, conforme o inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal. O direito à liberdade, considerado por muitos o mais relevante de todos os direitos constitucionais, exigiria maiores cautelas quando da sua relativização, motivo pelo qual o constituinte originário o teria erigido à esfera da reserva de jurisdição, consoante entendido pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, as CPIs não podem decretar a prisão de quem esteja sendo investigado, muito menos ameaçar de prisão a quem está participando de interrogatório, a fim de conseguir extrair informações relevantes. Elas poderão somente prender determinada pessoa se a mesma estiver cometendo delito em flagrante, situação autorizada a qualquer do povo decorrente do fim, perseguido pelo Estado, de garantir a pacificação social também por meio da repressão dos delitos.

#### 4.2.2. Direitos fundamentais

Normas de valor supraconstitucional, ou de natureza supra-estatal, ou seja, preexistentes à própria noção de Estado e de direito positivo, segundo a doutrina do direito natural, os direitos fundamentais do homem encontram asilo na Carta Constitucional, principalmente em seu art. 5º, expressando a ideologia política do pátrio ordenamento jurídico ao garantirem direitos e prerrogativas que emolduram a esfera de autodeterminação do indivíduo em sua defesa diante do Estado, bem como da convivência harmônica e pacífica<sup>27</sup>.

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

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

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

---

<sup>27</sup> José Afonso da SILVA. *Ob. cit.*



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

*"Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio da convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição". MS 23.452. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

Assim, os direitos e garantias fundamentais são sempre passíveis de limitação, que provirá de preceito constitucional, ou, em se tratando de normas constitucionais de eficácia contida, conforme terminologia de José Afonso da Silva, mesmo de norma infraconstitucional, desde que conforme à Constituição Federal. Uma vez que a eficácia dos direitos e garantias fundamentais foi conferida pela Constituição, faz-se necessário que a própria lei fundamental restrinja sua extensão de aplicabilidade, ou ao menos forneça o fundamento de legitimidade para essa restrição. Todavia, se houver conflito entre direito constitucionalmente assegurado e norma legal, esta última será nula.

Diante de um ato da CPI que incida sobre algum direito ou garantia individual, coloca-se para o STF a questão de verificar se esta incidência é feita com ou sem agressão ao ordenamento jurídico. Isto é, haverá ocasiões em que, muito embora um direito fundamental seja tangido por um ato de investigação da CPI, não haverá violação jurídica, e, portanto, o ato será considerado lícito, e a afetação entendida como legítima limitação. Por outro

lado, existirão casos em que a incidência do ato ocorrerá com verdadeira afronta ao ordenamento, e será, dessa forma, ilícita, não sendo, assim, uma restrição, mas um ilegítimo abuso, uma coação injusta a um direito fundamental.

Cabe à presente monografia, na tentativa de demonstrar a forma como os poderes de investigação são limitados por intermédio de seus atos, no teor dos julgados do Supremo Tribunal Federal, esmiuçar os critérios jurisprudenciais de ponderação em cada situação temática conflituosa, envolvendo os diversos direitos fundamentais indicados nos acórdãos selecionados para a pesquisa de jurisprudência.

*Direito ao silêncio, à não incriminação e presunção de inocência.*

Preconizado no art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal<sup>28</sup>, o direito ao silêncio, ou de permanecer calado, como preferiu o texto constitucional, tem sua esfera de resguardo primeiramente direcionada aos presos. Porém, o Supremo Tribunal Federal, a partir de interpretação global da Carta Maior, entende que essa categoria de direito não se restringe apenas aos presos, mas se aplica a todas as pessoas, inclusive aos indiciados em Comissões Parlamentares de Inquérito e respectivas testemunhas, uma vez que os direitos assecuratórios são primordialmente amplos<sup>29</sup>.

No transcorrer das investigações, difícil se faz distinguir quem está sendo investigado e quem se apresenta às Comissões Parlamentares de Inquérito sob a condição de testemunha. O Poder Legislativo já demonstrou seu posicionamento, qual seja, imputa a todos a qualidade de

---

<sup>28</sup> Art. 5º, LXIII, CF. "o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado".

<sup>29</sup> "Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, ou não, a condição formal de indiciado, possui, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer em silêncio". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

testemunha<sup>30</sup>, como se pode verificar no trecho a seguir recolhido do relatório do HC 79.589-7/DF, onde o Min. Octávio Gallotti transcreve as alegações proferidas pela CPI em pauta:

*"Não há indiciados em CPI, mesmo porque para tanto precisaria existir uma deliberação da Comissão declarando tal fato. E essa deliberação apenas acontece quando da votação do relatório final - ou, eventualmente, dos parciais que o antecedem". HC 79.589-7/DF. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octávio Gallotti. Tribunal Pleno. HC concedido por unanimidade de votos. 05/04/2000.*

Porém, no HC 83.703-4/SP, o Supremo Tribunal Federal conheceu da existência da diferenciação entre testemunhas e investigados, verificada pelo modo que os poderes de investigação são utilizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito: aquele que for inquirido para prestar depoimento sob compromisso será considerado testemunha, ao contrário daquele que, mesmo sendo denominado "testemunha", presta depoimento e tem declarada a quebra de sigilo bancário. Nesse segundo caso, o STF entende tratar-se de indiciado, uma vez que os poderes de investigação foram utilizados de forma mais contundente<sup>31</sup>.

*"os pacientes, após quebra dos seus sigilos, realmente, não poderiam mais ser tratados como testemunhas e, sim, como investigados, com o direito natural de não auto-incriminação. Logo, não podem prestar juramento, ou compromisso, como testemunhas". HC 83.703-4/SP. Min. Carlos Ayres de Brito. Rel. Min. Marco Aurélio.*

---

<sup>30</sup> A princípio, o Poder Legislativo imputa a condição de testemunha a todos aqueles que prestam depoimento com o escopo de incidir o dever de dizer a verdade, mesmo que notoriamente perceptível a condição de investigado. O expediente, porém, foi detectado pelo Supremo Tribunal Federal, que passou a diferenciar testemunhas e indiciados, fazendo prevalecer o direito de não dizer a verdade quando se tratar de indiciado.

<sup>31</sup> "Em nada altera essa asserção o fato de, muitas vezes, a Comissão Parlamentar de Inquérito denominar formalmente, como testemunha, quem, na verdade, se acha sob investigação". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

*Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 18/12/2003.*

A dicotomia testemunha-indiciado ganha relevância na medida em que os conceitos se distinguem no campo dos direitos que cada qual pode apresentar ante uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Três são os deveres impostos à testemunha no decorrer do depoimento, constantes do compromisso que devem subscrever: comparecer ao local certo na data e hora marcadas, responder às indagações e dizer a verdade sobre os fatos de conhecimento. A principal diferença entre as testemunhas e os indiciados consiste na última obrigação salientada, ou seja, o investigado não possui o dever de dizer a verdade, nos termos do voto do Min. Marco Aurélio:

*"o depoente 'sob palavra de honra, compromete-se a dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado' está restrito à testemunha. Em se tratando de acusado, descabe lavratura do citado termo". HC 83.703-4/SP. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 17/12/2003.*

Por outro lado, testemunhas e indiciados possuem o direito de permanecer em silêncio diante das Comissões Parlamentares de Inquérito<sup>32</sup>, caso a manifestação oral atente ao direito de não auto-incriminação, sendo esse o entendimento do Supremo Tribunal acerca do teor do direito de permanecer calado: faculdade constitucional de permanecer silente quando a resposta seja hábil a propiciar a auto-incriminação. Ou seja, a construção jurisprudencial relacionou o direito de permanecer em silêncio ao direito à não auto-incriminação.

*"o direito ao silêncio – que decorre de sua inalienável prerrogativa de não poder ser compelida a depor contra si própria ou de ver-se obrigada a auto-incriminar-se (prerrogativa esta que assiste à generalidade das*

---

<sup>32</sup> "Indiciados ou testemunhas dispõem, em nosso ordenamento jurídico, da prerrogativa contra a auto-incriminação". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

*peessoas)”. HC 73.035-3/DF. Celso de Mello. Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 13/11/1996.*

A auto-incriminação, constantemente mencionada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal quando da construção de seus votos, consistiria na possibilidade de determinada pessoa se incriminar por meio de suas próprias falas, gestos e orientações. Pauta-se a garantia da não auto-incriminação na premissa de que ninguém é obrigado a revelar algum ilícito, pois compete à acusação imputar o ilícito e prová-lo, motivo pelo qual associa-se ao devido processo legal.

*“O privilégio contra a auto-incriminação é direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa e plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito”. MS 23.561-6/MA. Min. Octávio Gallotti. Rel. Min. Octávio Gallotti. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 07/06/2000.*

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

*“Embora depondo como testemunha, após prestar juramento, não comete falso testemunho quem teria faltado à verdade sobre fato que o poderia incriminar, como parece ser a hipótese: incide aí o princípio nemo tenetur se detegere, explicitamente consagrado na Constituição (art. 5º, LXIII) e o corolário, de resto, de garantia do devido processo legal”. HC 73.035-3/DF. Min. Carlos Velloso. Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal*

*Pleno. HC deferido por unanimidade de votos.  
13/11/1996.*

Nítida a limitação dos poderes de investigação em relação ao direito ao silêncio: os poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito serão relativizados, ou seja, não poderão ser utilizados legitimamente, sempre que a resposta a determinada pergunta investigativa for capaz de incriminar o depoente. O poder de coerção inerente ao de investigação queda-se debilitado, não podendo ser empregado para forçar a resposta incriminadora; cabe apenas o respeito das CPIs ao direito constitucional próprio das testemunhas e dos indiciados<sup>33</sup>.

Como decorrência do exercício regular de direito, nenhum prejuízo pode decorrer à testemunha ou indiciado que legitimamente fez jus ao seu direito de permanecer em silêncio, desde que verificada a exigência da auto-incriminação, sendo plausível posterior ação penal contra as Comissões Parlamentares de Inquérito que perseguirem ou discriminarem quem permaneceu calado.

*"Cabe enfatizar, por necessário – e como natural decorrência dessa insuprimível prerrogativa constitucional – que nenhuma conclusão desfavorável ou qualquer restrição de ordem jurídica à situação individual da pessoa que invoca essa cláusula de tutela pode ser extraída de sua válida e legítima opção pelo silêncio". Idem ibidem. Celso de Mello.*

Importante ressaltar ainda outro princípio: o da presunção de inocência. Tal princípio constitucional prevê a impossibilidade de pré-juízo

---

<sup>33</sup> "Mas se o poder que detém a CPI é o de autoridades judiciais – e não maior que o dessas – segue-se que a ela se poderão opor os mesmos limites formais substanciais oponíveis aos poderes instrutórios dos juizes. Entre tais restrições, duas geram delicados pontos de tensão com a obrigação de falar a verdade: o dever de sigilo, a que esteja sujeita por lei a testemunha, e a garantia constitucional contra a auto-incriminação – nemo tenetur se detegere – que tem sua manifestação mais eloquente no direito ao silêncio". HC 79.244-8/DF. Min. SÉPULVEDA PERTENCE. Rel. Min. SÉPULVEDA PERTENCE. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 23/02/2000.

culposo a recair sobre pessoa que se encontre sob investigação ou que esteja se defendendo em processo criminal, de modo a acarretar discriminações ou perseguições com base em uma qualidade que só poderá ser afirmada após sentença condenatória definitiva. Mesmo que das investigações parlamentares resultem fortes indícios de autoria de determinada pessoa, a mesma não pode ser tratada como culpada, atribuição que apenas o Judiciário poderá fixar após sentença penal condenatória definitiva<sup>34</sup>.

A presunção de inocência é mais um fator de ordem limitativa dos poderes de investigação desempenhados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito ao restringir as atividades investigatórias quando, de alguma forma, fizerem juízo de valor tendente a tomar por culpado ora o indiciado, ora a testemunha, antes de sentença condenatória transitada em julgado, o que consiste em verdadeiro arbítrio parlamentar. O princípio da presunção de inocência encontra respaldo constitucional expresso no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal<sup>35</sup>.

Esse juízo de valor pejorativo, definidor de ilegalidade praticada pelas CPIs, demonstra-se pelas mais diversificadas formas, principalmente durante o depoimento acompanhado de coações, ameaças e tratamento depreciativo do depoente. Até mesmo fora do recinto do interrogatório, a dita "culpabilidade" ganha relevo externo por intermédio da imprensa. Em qualquer caso, o transgredido poderá invocar o Poder Judiciário.

*"Não constitui demasia enfatizar que o princípio constitucional da não-culpabilidade, além de incidir, precipuamente, no domínio da prova (impondo, ao órgão estatal, o ônus de provar a culpa daquele a quem se atribuiu a prática de um crime), também consagra, em nosso sistema jurídico, uma regra de tratamento*

---

<sup>34</sup> "No sistema jurídico brasileiro, não existe qualquer possibilidade de o Poder Público (uma Comissão Parlamentar de Inquérito, p. ex.), por simples presunção ou com fundamento em meras suspeitas, reconhecer, sem prévia decisão condenatória irrecorrível, a culpa de alguém". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

<sup>35</sup> Art. 5º, LVII, CF. "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória".

*que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado e ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário". Idem ibidem. Celso de Mello*

### *Liberdade de locomoção*

Contendo o direito de ir e vir, a liberdade de locomoção<sup>36</sup>, cujo conteúdo normativo constitucional se encontra no art. 5º, inciso XV, consiste no direito de autodeterminação da pessoa para poder, da forma que melhor lhe convier, gerir suas atividades, locomovendo-se livremente pelos lugares públicos sem que haja a ameaça de constrição do deslocamento.

Apesar de não definir em nenhum dos acórdãos selecionados o teor da liberdade de locomoção, o Supremo Tribunal Federal pôde, por reiteradas vezes, determinar seu entendimento acerca do alcance do direito de ir e vir quando relacionado aos poderes de investigação exercidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Novamente, pauta-se a Corte Constitucional na premissa de que todos os direitos são passíveis de limitação.

Genericamente, os writs impetrados no Supremo Tribunal Federal dessa categoria<sup>37</sup> trazem no relatório o descontentamento de alguém, convocado para depor frente a certa Comissão Parlamentar de Inquérito, que alega formalidades impeditivas de funcionamento regular dessa CPI, as quais revelariam, então, afronta do ato de convocação à liberdade de locomoção. Como exemplos de formalidades questionadas em juízo, pode-se mencionar o prazo de funcionamento das CPIs<sup>38</sup>, ameaça de decretação

---

<sup>36</sup> Art. 5º, XV, CF. "é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens".

<sup>37</sup> Quanto a essa questão, da liberdade de locomoção, trata-se sempre, como é natural, de *habeas corpus*.

<sup>38</sup> Verificar HC 71.261-4/RJ e HC 71.193-6/SP.



de prisão durante o depoimento<sup>39</sup> e intimação para depor realizada pela Polícia Civil e pela Polícia Federal<sup>40</sup>.

Todavia, faz parte dos poderes de investigação inerentes às Comissões Parlamentares de Inquérito a possibilidade de condução coercitiva daquele que deveria prestar depoimento e que, injustificadamente, não compareceu no local e na hora marcados para o interrogatório. As atividades exercidas pelas CPIs, como próprias emanções do poder estatal, carregam em si a presunção de legalidade, inerente a qualquer ato administrativo. Dessa forma, apenas por meio da caracterização de constrangimento real e fundamentado da liberdade de locomoção pode-se impedir as atividades investigatórias.

*"É irrecusável que as atividades desenvolvidas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito estão necessariamente sujeitas à observância do ordenamento jurídico. Não se pode presumir, contudo, que esse órgão estatal vá transgredir os estatutos da República, eis que milita, em favor do Poder Público, salvo demonstração em contrário, a presunção 'juris tantum' de legitimidade e de regularidade dos atos que pratica. Por isso mesmo, mera suposição de abuso estatal ou de prática arbitrária, quando destituída de base empírica, não pode justificar a concessão de medida judicial que suspenda, liminarmente, o regular exercício por parte de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, da competência investigatória de que se acha investida". HC 80.425-0/PA. Min. Néri da Silveira. Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. HC indeferido por maioria de votos. 22/11/2000.*

Exercidos por intermédio da convocação de pessoas para prestar depoimento, os poderes de investigação usufruídos pelas Comissões

---

<sup>39</sup> Verificar HC 83.357-8/DF.

<sup>40</sup> Verificar HC 80.425-0/PA.

Parlamentares de Inquérito, no que tange à liberdade de locomoção, são amplos e plenos, estando as mesmas autorizadas a intimar e até mesmo a conduzir coercitivamente, caso seja configurada resistência daquele que deveria depor, em benefício da função típica fiscalizatória legislativa.

*"Ora, se o paciente exime-se, sem razão plausível, de comparecer ao ato para o qual foi convocado, como testemunha, perante a CPI, sem dúvida pode valer-se a Presidência da mesma CPI do disposto no art. 218, CPP – condução coercitiva do que há de depor – posto que assim, agirá dentro dos poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais". HC 71.231-2/RJ. Min. Carlos Velloso. Rel. Min. Carlos Velloso. HC indeferido por unanimidade de votos. 05/05/1994.*

Apenas a efetiva constatação de abusividades parlamentares é capaz de restringir os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, como a intimação do depoente sem esclarecer o local, a data e a hora, ou a falta de intimação, casos em que o depoente toma notícia de sua convocação por meio dos veículos de comunicação, ameaças, principalmente de cunho prisional, ou quando há ausência devidamente justificada, mas ignorada pelas CPIs.

Fora do campo das abusividades, os poderes de investigação se impõem à liberdade de locomoção, nunca absoluta ou ilimitável, vez que fins investigatórios de interesse público revestem de legitimidade a intimação ou a condução coercitiva desempenhadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. O art. 2º da Lei 1.579/52, a qual dispõe sobre as CPIs, recepcionado pela vigente Constituição Federal, embasa legalmente a relativização do direito de ir e vir ao determinar que

*"no exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e **requerer a convocação de ministro 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”.***(grifei)

*Direito à intimidade, à vida privada e à preservação da honra e da imagem – a questão da quebra de sigilo*

Constitucionalmente tutelados no inciso X do art. 5º<sup>41</sup>, os direitos à intimidade, à vida privada, e à preservação da imagem são por vezes oponíveis em juízo aos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito. O direito à privacidade, necessariamente sujeito a interpretação ampla, a fim de abranger os diversos meios sociais que o homem se insere<sup>42</sup>, tutela a esfera de autodeterminação decisória sobre o próprio corpo e comportamento, i. e., a pessoa tem o devido direito de realizar o que pretende sem a interferência do Estado ou de outros, desde que insertos na esfera de licitude.

A intimidade está relacionada ao que existe no âmago do ser humano, interior e profundo, compondo a esfera secreta do indivíduo. Mereceu proteção constitucional em decorrência da sua importância significativa para cada cidadão, pois se assegura a reserva de discricção acerca do íntimo humano manifesto no convívio familiar, no comportamento pessoal não-público e nas demais atividades que devem ser ocultadas do público em geral.

Assim, enquanto o direito à privacidade se reveste sobre a vida privada do indivíduo, o direito à intimidade assegura a intimidade humana, consistindo a maior diferença entre ambos os objetos garantidos a

---

<sup>41</sup> Art. 5º, X, Constituição Federal. “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

<sup>42</sup> Por exemplo, o âmbito doméstico, bem como as relações familiares decorrentes, os hábitos que a pessoa possui, os lugares freqüentados, o seu próprio nome, seus pensamentos e condutas íntimas. José Afonso da SILVA. *Ob. cit.*

densidade e profundidade do sigilo comportamental. No entender de José Afonso da Silva<sup>43</sup>, o direito à privacidade seria um gênero onde se inseria o direito à intimidade e o direito à preservação da imagem, as espécies.

A partir do direito à privacidade, incluso o direito à intimidade, decorre o direito ao sigilo<sup>44</sup>, sendo este considerado uma garantia constitucionalmente tutelada sobre os meios de comunicação do indivíduo, por meio do qual se demonstram as formas de manifestação do pensamento caracterizadoras da esfera íntima da pessoa. Na verdade, o direito ao sigilo não passa de mera extensão do direito à privacidade e à intimidade, porém verificada em proporções peculiares.

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

Cumprido ressaltar que o sigilo de dados telefônicos, garantido pela cláusula constitucional de proteção à intimidade – art. 5º, inciso X –, consoante entendimento do STF, faz referência somente aos dados comunicativos<sup>45</sup>, passíveis de quebra pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo, portanto, inconfundível com a interceptação das comunicações telefônicas, consistente no acesso à própria ação comunicativa, a qual, por estar circunstanciada em cláusula constitucional com reserva de jurisdição, somente pode ser determinada por autoridade judicial. Assim, os poderes de investigação, materializados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito por meio da quebra de sigilo, nunca poderiam

---

<sup>43</sup> José Afonso da SILVA. *Ob.cit.*

<sup>44</sup> “O direito ao sigilo, como qualquer outra liberdade pública, não tem caráter absoluto”. MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

<sup>45</sup> Geralmente o número de telefone que o investigado ligou ou recebeu telefonema, o tempo de duração da conversa telefônica, a localização municipal da chamada, entre outros.

incidir de forma a determinar a interceptação telefônica, legítimo limite, vez que a ação comunicativa estaria inserta no âmbito da reserva de jurisdição. Todavia, mesmo contando com autorização judicial, as CPIs não poderiam determinar a interceptação telefônica, pois tal ato é entendido jurisprudencialmente como de competência das investigação criminais, e não das investigações parlamentares<sup>46</sup>.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, sob a égide dos poderes de investigação, estão jurisprudencialmente reconhecidas a quebrar os sigilos bancário, fiscal e telefônico por mãos próprias, sem a necessidade de autorização judicial, uma vez que as CPIs têm exatamente os poderes das autoridades judiciais, desde que tal ato concorde com os preceitos normativos.

*"o sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) – ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política, não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar". MS 23.851-8/DF. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS concedido por unanimidade de votos. 26/09/2001.*

---

<sup>46</sup> "O que não podem as CPIs é determinar escuta ou interceptação telefônica, que só podem ocorrer 'para fins criminais', dentro de uma investigação criminal ou dentro de uma investigação processual penal. E a CPI é criada para a apuração de fatos administrativos. Não é uma investigação criminal. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, pois essas atividades são da competência dos Poderes Executivo e Judiciário. Se no curso de uma investigação administrativa vier a deparar com fatos criminosos, deles dará ciência ao Ministério Público". HC 71.039-5/RJ. Min. Paulo Brossard. Rel. Min. Paulo Brossard. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 07/04/1994.

Dessa forma, as CPIs efetivamente podem exercitar seus poderes de investigação por meio da quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, porém, devem atentar ao requisito de validade da quebra de sigilo, qual seja, a fundamentação. Resultado da interpretação conjunta dos arts. 58, § 3º e 93, inciso III, ambos da Constituição Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, o dever de fundamentação se impõe em decorrência da equiparação dos poderes de investigação aos da autoridade judicial. O trecho selecionado do voto do Min. Celso de Mello retrata o conteúdo jurisprudencial do dever de fundamentar:

*"as comissões parlamentares de inquérito podem decretar, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário de pessoas por elas investigadas, desde que justifiquem, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável legitimadora da medida excepcional e indiquem a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados". MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

A motivação adequada deve fornecer em seu teor a *probable cause*, a partir de indícios capazes de caracterizar como necessário o ato investigatório a ser realizado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, no caso, a quebra de sigilo, ou seja, deve-se indicar que a decretação da quebra de sigilo permite avanço nas investigações parlamentares, vez que indícios já apontavam as possíveis irregularidades praticadas pelo investigado<sup>47</sup>.

Outro fator de limitação dos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito reside no sigilo profissional, mais notadamente

---

<sup>47</sup> "os sigilos bancário e fiscal são relativos e apresentam limites, podendo ser devassados (...) pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (...), uma vez que a proteção constitucional do sigilo não deve servir para detentores de negócios não transparentes ou de devedores que tiram proveito dele para não honrar seus compromissos". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

na relação profissional entre o advogado e seu cliente. No que tange ao sigilo profissional documental, os poderes de investigação serão limitados, via de regra, sempre que o conhecimento de alguns dados puder resultar em grave dano aos direitos do cliente, rompendo-se a relação íntima e sigilosa formada entre este e o advogado, de cunho profissional. Arquivos, dados, correspondência e comunicações relacionadas ao advogado e ao cliente investigado, onde quer que aquele atue, estão tutelados pelo sigilo profissional, defesos, portanto, às Comissões Parlamentares de Inquérito.

*"a inviolabilidade do advogado alcança seus meios de atuação profissional, tais como o escritório ou locais de trabalho, seus arquivos, seus dados, suas correspondências e suas comunicações. Todos esses meios estão alcançados tradicionalmente pela tutela do sigilo profissional". MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

Preceitua a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acerca do sigilo profissional em seu aspecto oral, que o advogado convocado a prestar depoimento<sup>48</sup> a certa CPI pode exercer o direito de permanecer silente sempre que o questionamento tiver vistas a desestabilizar o sigilo profissional travado com o respectivo cliente, principalmente se este for indiciado das investigações parlamentares. Porém, o advogado, na qualidade de testemunha, não poderá eximir-se de comparecer ao depoimento, bem como deixar de responder a todas as outras perguntas alheias à relação profissional advocatícia<sup>49</sup>; nesse ponto, os poderes de investigação se sobrepõem ao direito de permanecer em silêncio, até

---

48 "o fato de alguém ser advogado não o exime do dever legal de comparecer à Comissão e de prestar depoimento. Mas se lhe for feita pergunta que interfira no sigilo profissional, tem o direito de recusar-se a respondê-la". HC 71.231-2/RJ. Min. Paulo Brossard. . Rel. Min. Carlos Velloso. HC indeferido por unanimidade de votos. 05/05/1994.

49 "A intimação do paciente que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Código Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu 'status' profissional, sujeitos, os que se excederem, ao crime de abuso de autoridade". HC 79.224-8/DF. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 23/02/2000.

mesmo porque ele inexistente caso não haja afronta à quebra do sigilo marcado entre o advogado e seu cliente.

*"Embora comparecendo, tais pessoas não poderão ser constrangidas a responder a todas as perguntas que lhes sejam dirigidas, se, por alguma razão, estiverem sujeitas ao dever de sigilo profissional ou funcional (CPP, art. 207) ou, se, de algum modo, a resposta que lhes for exigida puder acarretar-lhes grave dano (CPC, art. 406, I, c/c CPP, art. 3º)". HC 73.035-3/DF. Celso de Mello. Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 13/11/1996.*

Segundo o direito à preservação da honra e da imagem, o conjunto de qualificações compositivas do caráter de uma determinada pessoa frente ao público, tais quais o bom nome e a reputação, devem ser preservados, pois é garantido o direito de preservação da própria dignidade. Assim, relatos documentais ou orais atentatórios à boa reputação, devem ser mantidos em segredo por quem deles tenha conhecimento, com vistas à preservação tanto da honra quanto da imagem<sup>50</sup>.

As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem divulgar os dados obtidos pela quebra de sigilo, o que poderia caracterizar infração ao direito à preservação da honra e da imagem, entendendo-se por divulgação ilegítima a transmissão arbitrária do conteúdo dos dados obtidos, principalmente para os veículos de comunicação, sem atentar à confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Não se deve compreender que a prevalência do direito à preservação da honra e da imagem limita os poderes de investigação, pois a divulgação indiscriminada do íntimo de um indivíduo configura atitude antiética e imoral das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Todavia,

---

<sup>50</sup> José Afonso da SILVA. *Ob. cit.*



*"havendo justa causa – e achando-se configurada a necessidade de revelar dados sigilosos, seja no relatório final das trabalhos da Comissões Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeitos das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social – a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade" MS 23.452-1/RJ. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.*

Jurisprudencialmente, entende-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito estão autorizadas a divulgar o conteúdo dos dados recolhidos que, de alguma forma, revelem-se importantes para o Poder Público, ora para repreender infrações penais, ora para que sejam tomadas decisões administrativas, mesmo porque elas necessitam promover um fim às investigações parlamentares para que a atividade fiscalizatória inerente ao Poder Legislativo não fique destituída de eficácia.

#### 4.2.3. Requisitos procedimentais

Cumpramos ressaltar, anteriormente à discussão concreta dos requisitos procedimentais, *a priori* entendidos como fatores de limitação dos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito segundo uma vertente interpretativa, que tais requisitos teriam por efeito, mais propriamente, autorizar – se respeitados – ou obstar – no caso de não o serem – a própria instauração ou desenvolvimento válido da CPI, e não,

portanto, meramente definir o alcance dos seus poderes de investigação, poderes esses que pressupõem, logicamente, uma CPI regularmente constituída que lhes possibilite a configuração. Em suma, não se verificando tais requisitos, não haveria falar em CPI, e, conseqüentemente, não se colocaria a questão acerca das limitações.

Todavia, consoante uma segunda interpretação, poder-se-iam conceber os requisitos procedimentais como verdadeira base limitativa dos poderes de investigação, sobretudo porque a inobservância das exigências procedimentais necessariamente repercutirá, *a fortiori*, nos poderes de investigação de que a Comissão goza. Cabe aqui, destarte, explanar a forma como estes são restringidos, tecendo-se algumas considerações a respeito.

Nesse sentido, insertos na limitação vertical, juntamente à reserva de jurisdição e aos direitos e garantias fundamentais, os requisitos procedimentais constituem um mecanismo de limitação formal dos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, condicionando não só a criação, mas também, e talvez principalmente, o regular desenvolvimento e manutenção de determinada CPI à observância máxima dos pressupostos formais, sob pena de nulidade<sup>51</sup>.

Os requisitos procedimentais podem ser de duas ordens, conforme a extensão e os efeitos dos mesmos. Primeiramente, podem ser de mera *organização interna*, ao prescreverem determinações "interna corporis" com vistas à uniformização de uma certa categoria de ato deliberativo emanado por uma, ou por ambas, as Casas Congressuais, sendo pouco relevantes para a caracterização da validade do ato, e, portanto, passíveis de correção,

---

<sup>51</sup> Ausência de cumprimento de algum requisito procedimental resulta em nulidade. Conforme a doutrina de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, os atos administrativos não motivados prévia ou concomitantemente à sua edição são nulos e, portanto, não passíveis de correção, ou seja, são preclusivos, fator determinante da nulidade. Como exemplo pode-se citar um ato de deliberação das Casas do Congresso, que não deixa de ser ato administrativo. Todavia, requisitos de organização interna das Comissões Parlamentares de Inquérito, se ausentes, tornariam os atos apenas anuláveis, em decorrência da não ingerência direta a direitos e garantias fundamentais do administrado. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores, 17ª ed. São Paulo, 2004.

no que se enquadram como anuláveis<sup>52</sup>. De fato, a essência dessa espécie de requisito procedimental consiste na formalização organicista, ou seja, a específica maneira por que o ato deliberativo deve ser externado para ser considerado regular, sem prejuízos à validade, pois irrelevante aos fins investigatórios, ou inofensiva aos direitos e garantias fundamentais<sup>53</sup>.

Por outro lado, os requisitos procedimentais *assecuratórios* determinam a validade dos atos de deliberação, já que não visam à padronização dos mesmos, mas sim à definição exata do alcance das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à sua criação e permanência, tendo pronta incidência, portanto, sobre os direitos e garantias fundamentais, ao tutelá-los. A inobservância de algum destes requisitos resulta na invalidação do ato de deliberação, insuscetível de correção, o que caracteriza a sua nulidade, pois a relação com os direitos e garantias fundamentais pede maiores cautelas normativas.

Serão objeto de estudo no presente tópico os requisitos procedimentais *assecuratórios*, alheios à organização interna do Parlamento, pois, por incidirem diretamente sobre os direitos e garantias fundamentais, conseqüentemente participam das discussões jurisprudenciais no Supremo Tribunal Federal, além de não serem passíveis de correção, logo anuláveis, fato que caracterizaria a discussão como inócua. Passa-se a elucidar as categorias de requisitos procedimentais, bem como trazer ao corpo do trabalho os requisitos *assecuratórios*

---

<sup>52</sup> Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO. *Ob. cit.*

<sup>53</sup> Exemplos podem ser colhidos principalmente dos regimentos internos, tais quais o art. 13 do Regimento Comum do Congresso Nacional, o qual dispõe que, após a entrega do parecer, "qualquer membro da Comissão Mista poderá discuti-lo pelo prazo máximo de 15 (quinze) minutos, uma única vez, permitido ao Relator usar da palavra, em último lugar, pelo prazo de 30 (trinta) minutos", o *caput* art. 5º da Lei nº 1579/52, "as Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução" e seu §1º "se forem diversos os fatos, objeto de inquérito, a Comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais" e o art. 35, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que assim prescreve: "recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação".

constitucionais, legais e regimentais, para posterior confrontação entre eles com pauta nos julgados do Supremo Tribunal Federal<sup>54</sup>.

A Constituição Federal, a Lei nº 1579/52 e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o Regimento Interno comum, constituem o conjunto normativo que compõe os requisitos procedimentais das Comissões Parlamentares de Inquérito, classificando-se, respectivamente, em **requisitos procedimentais constitucionais**, **requisitos procedimentais legais** e **requisitos procedimentais regimentais**.

Três requisitos procedimentais à instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito são determinados pela Constituição Federal, nos termos de seu art. 58, §3º, então denominados *requisitos procedimentais constitucionais*, quais sejam, requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal separadamente ou em conjunto, apuração de fato determinado e prazo certo.

Quanto aos requisitos legais, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 1579/52 condiciona a criação de CPI à deliberação plenária quando não houver determinação do terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal<sup>55</sup>. No entanto, tal regramento, originário de 1952, pautava-se na Constituição Federal de 1946, encontrando-se nos dias atuais revogado, diante da redação constitucional do art. 58, § 3º, da Carta Política.

Outro requisito legal, este, porém, de maior relevância, refere-se ao tempo de vida laborativa das CPIs, ou seja, as Comissões Parlamentares de Inquérito serão extintas com a sessão legislativa em que tiverem sido criadas, sendo possível prorrogação por meio de deliberação da Casa Congressual desde que dentro da legislatura em curso<sup>56</sup>. Assim, o término

---

<sup>54</sup> Com o escopo de evitar desnecessária transcrição literal dos textos normativos – artigos constitucionais, legais e regimentais – no corpo do trabalho, foi criado anexo contendo os requisitos procedimentais, cujo teor poderá ser conhecido, assim, pela consulta ao *Anexo IV*. Porém, não serão suprimidas as remissões aos artigos correspondentes.

<sup>55</sup> Lei nº 1579/52. Art. 1º. Parágrafo único.

<sup>56</sup> Lei nº 1579/52. Art. 5º. § 2º.

da legislatura em curso resulta necessariamente na extinção das CPIs criadas durante a legislatura finda.

Trata o Regimento Comum do Congresso Nacional, quando do contexto das CPIs, das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, ou seja, daquelas formadas concomitantemente por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para exercício da função típica investigatória inerente ao poder Legislativo. Como primeiro requisito regimental comum, pode-se apontar a composição das CPIs, necessariamente guardada pela proporcionalidade partidária, formada por onze Senadores e onze Deputados<sup>57</sup>. Tal preceito também determina o início das atividades das Comissões Mistas com a presença de um terço da composição<sup>58</sup>, bem como a tomada de deliberação somente mediante maioria de votos quando presente a maioria da composição<sup>59</sup>.

Por fim, o art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional<sup>60</sup>, relativo às Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, apresenta dois requisitos procedimentais com o fim de adaptar o texto constitucional às exigências das atividades conjuntas do Parlamento, quais sejam, criação das CPIs mistas em sessão conjunta e quantificação mínima de um terço da Câmara dos Deputados acrescido de um terço do Senado Federal para deliberação de criação.

Classificando as CPIs como Comissões Temporárias, o Regimento Interno do Senado Federal se ateve, quanto à previsão de seus requisitos, apenas ao prazo de duração das mesmas, determinando sua extinção numa das seguintes hipóteses: quando os trabalhos já se mostrarem conclusos; se transcorrido o prazo, sendo facultada sua prorrogação; se finda a sessão legislativa originária, ressaltando-se que, de regra, não poderá a CPI ultrapassar o período da legislatura em que for criada<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Art. 10, *caput*, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

<sup>58</sup> Art. 12 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

<sup>59</sup> Art. 14, *caput*, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

<sup>60</sup> Art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

<sup>61</sup> Art. 76 do Regimento Interno do Senado Federal.

Quanto aos requisitos regimentais constantes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determina-se o prazo de atuação da CPI, cento e vinte dias, prorrogável por até metade mediante deliberação do Plenário<sup>62</sup>, impede-se instauração de nova CPI quando cinco já estiverem em exercício, salvo determinação em contrário do plenário<sup>63</sup>, além de exigir-se a adequação financeira e orçamentária para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito<sup>64</sup>.

*Primeiro requisito procedimental constitucional – o direito da minoria*

O atual sistema democrático constitucional se pauta basicamente em um mecanismo de direção da maioria, a qual seleciona os caminhos a serem enveredados pela sociedade por meio de seus representantes políticos. Porém, o governo democrático é marcado pela aceitação da oposição, dando-lhe proteção para sua preservação – sua supressão caracterizaria o governo como autoritário –, e assegurando-lhe, além da possibilidade de um dia tornar-se maioria, as faculdades para que fiscalize os trabalhos da maioria.

Três acórdãos julgados pelo Supremo Tribunal Federal podem ser destacados por fazerem referência ao direito constitucional da minoria de criar Comissões Parlamentares de Inquérito: o MS 22.494-1/DF, a ADIN 1.635-1/UF e a ADIN 1.635-1 MC/UF, trazendo como contexto a impossibilidade de exercício do referido direito por não atendimento aos requisitos regimentais, mesmo sendo todos os requisitos constitucionais atendidos. Quanto à matéria em pauta, o primeiro acórdão traz a confrontação entre o direito da minoria e a contenção de despesas propostas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao passo que os dois últimos questionam a delimitação do número de CPIs, também proposta pelo mesmo diploma normativo.

Dessa forma, o STF não se depara apenas com o árduo conflito do preceito constitucional com os ditames regimentais, vai além, esgota-se na

---

<sup>62</sup> Art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>63</sup> Art. 35, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>64</sup> Art. 45, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

análise da aplicabilidade do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário em relação às deliberações das Casas Congressuais, imbuídas de autodeterminação política “interna corporis”, ou seja, decide a extensão, o alcance da tutela jurisdicional em face dos atos políticos.

A distinção se mostra tênue e, assim, controversa no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que até mesmo os próprios precedentes se mostram conflitantes. Como solução, o STF harmonizou as duas defesas colidentes, decidindo pela preservação dos atos políticos “interna corporis”, sendo assim vedado interferir nos mesmos, salvo se causarem dano a determinado direito, quando, então, aplicar-se-á o preceito da inafastabilidade do Poder Judiciário<sup>65</sup>. Porém, tal proposta de solução, se não puder ser considerada perfunctória, é paliativa, na medida em que persiste a indagação sobre o verdadeiro limite, marcada pela discricionariedade de decisões em grande parte políticas do Supremo Tribunal Federal.

A divergência entre os membros do STF se mostra precisamente na análise jurisdicional do Regimento Interno; a maioria se recusa a analisar os requisitos procedimentais regimentais por entenderem fazerem alusão a matéria “interna corporis”, salvo se impetrada ação direta de inconstitucionalidade, enquanto outros privilegiam a inafastabilidade do Poder Judiciário, como se mostra o Min. Celso de Mello no julgamento do MS nº 22.494-1/DF ao proferir voto vencido:

*“Não posso, Sr. Presidente, exatamente porque existe, no caso, um claro fundamento constitucional sobre o qual se apóia a pretensão dos impetrantes, conferir inaceitável precedência a um argumento menor, de caráter meramente regimental, para, a partir dele – e com incompreensível preponderância sobre a grave afirmação de desrespeito ao texto da Constituição da*

---

<sup>65</sup> “Caracterizando-se o constrangimento ou a ameaça de coação à liberdade de ir e vir de um cidadão, a verificação da sua legalidade, ou não, mediante habeas corpus, não constituirá jamais questão interna corporis de uma Casa Legislativa, de modo a subtrair-se da jurisdição do Tribunal competente”. HC 71.193-6/SP. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno.HC indeferido por maioria de votos. 06/04/1994.

*República -, frustrar o controle jurisdicional sobre deliberação parlamentar alegadamente violadora de uma prerrogativa constitucional, assegurada, em tema de fiscalização legislativa, às minorias existentes no âmbito das Casas do Congresso Nacional". MS 22.494-1/DF. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS não conhecido por maioria de votos. 19/12/1996.*

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

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

*Segundo requisito procedimental constitucional – a segurança jurídica*



Por imposição constitucional, as Comissões Parlamentares de Inquérito devem estabelecer prazo certo para praticar a fiscalização acerca de um fato determinado, objeto de investigação legislatória, após o qual haverá a extinção das próprias CPIs, salvo prorrogação para a conclusão dos trabalhos de ingerência investigativa.

Jurisprudencialmente, o Supremo Tribunal Federal se depara com sucessivos embates sobre a concepção de “prazo certo”, bem como a forma pela qual deve se proceder à prorrogação.

Inicialmente, consiste o prazo certo na determinação temporal do período em que o Poder Legislativo, por meio de uma das Casas Congressuais, ou por ambas, irá investigar o fato objeto da CPI, tendo por principal efeito a legítima outorga dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ou seja, durante o lapso temporal demarcado, o uso dos poderes investigatórios poderão ser legalmente utilizados pelas CPIs, e as mesmas poderão usufruir de todas as prerrogativas conferidas por essa categoria de poder para a persecução do fim da investigação.

Tal limitação temporal se mostra fundamental para a segurança jurídica, pois investigações ad aeternum, além de afrontarem direitos e garantias fundamentais, alimentam a insegurança jurídica e a constante aflição daqueles relacionados ao fato determinado, mesmo que indiretamente. Assim, sob pena de nulidade, sabendo-se que o prazo certo consiste em um requisito procedimental stricto sensu, deve-se defini-lo para conhecimento público, até mesmo porque o desempenho das atividades legislativas não deixa de ser de interesse público.

*"O preceito constitucional (art. 58, § 3º, ao determinar prazo certo) visa a emprestar segurança aos cidadãos, como muito bem salientado pelo Ministro-Relator, evitando que estes cidadãos, em geral, fiquem de forma quase que indeterminada sob suspeita, ou envolvidos numa Comissão Parlamentar de Inquérito que, de início,*

*não tenha a delimitação para funcionamento no tempo". HC 71.261-4/RJ. Ministro Marco Aurélio. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. HC indeferido por unanimidade de votos. 11/05/1994.*

Sobre o prazo<sup>66</sup>, verificam-se três requisitos, correspondentes às três ordens procedimentais existentes, quais sejam, requisitos constitucional, legal e regimental, a seguir apontados:

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

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

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

Tendendo a conciliar os citados requisitos procedimentais, o Supremo Tribunal Federal afastou a hipótese de antinomia entre as normas, que

---

<sup>66</sup> Cf. HC 71.231-2/RJ e o AGR MS 23.466-1/DF.

resultaria na revogação daquela que se mostrasse hierarquicamente inferior àquela tomada como paradigma de acordo com as regras de direito intertemporal. Prefere considerar, destarte, todas válidas e harmônicas, a partir do entendimento de que a concepção de prazo certo faz referência ao fim da legislatura, quando obrigatoriamente deverão deixar de existir.

Quer-se dizer que o término da legislatura qualifica o prazo como certo ao determinar um parâmetro concreto de limitação temporal, uma verdadeira condição resolutiva, pois após a ocorrência do evento futuro e certo, o término da legislatura, as Comissões Parlamentares de Inquérito obrigatoriamente deixarão de existir, ou, mais especificamente, deixarão de usufruir legitimamente dos poderes de investigação, sendo considerado irregular qualquer ato emanado fora do prazo pré-fixado normativamente. Conseqüentemente, entende o STF pela possibilidade de prorrogações sucessivas a partir do prazo inicial de 120 dias, cada qual contando sessenta dias, até o fim da legislatura originária, considerada como condição resolutiva, no caso de CPI instituída pela Câmara dos Deputados<sup>67</sup>.

Em realidade, a exposta interpretação conjunta dos três requisitos procedimentais não é originária do Supremo Tribunal Federal, mas sim do Parlamento, que alega que a interpretação das normas de pressuposto regimental cabe privativamente às Casas Congressuais, destinatárias finais, ao Judiciário apenas competindo cuidar da observância dos preceitos legislativos e constitucionais, o que restou acatado pelo STF, conforme voto vencedor proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

*"ambas as regras, a da Lei e a do Regimento, são válidas e incidem, mas a interpretação última cabe privativamente à Câmara, que a tem entendido de modo a possibilitar sucessivas prorrogações, por sessenta dias, do prazo inicial de cento e vinte, desde que contidas na mesma legislatura, como impõe a lei".*

---

<sup>67</sup> Corrente minoritária entende inconfundível prazo certo com limite para funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, não aderindo, assim, ao conceito majoritário, que entende caracterizado o prazo certo apenas com a delimitação exata do funcionamento, uma data ou uma regra capaz de fornecer o momento exato do fim do exercício fiscalizatório, no caso, cento e oitenta dias para as CPIs criadas pela Câmara dos Deputados.

*HC 71.193-6/SP. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. HC indeferido por maioria de votos. 06/04/1994.*

*Terceiro requisito procedimental constitucional – pendência jurisprudencial*

Carente de posicionamento por parte do Supremo Tribunal Federal, o requisito constitucional relativo ao fato determinado ainda não foi apreciado quanto ao seu mérito, apesar da existência de oportunidade para tanto: no MS nº 22.494-1/DF, cujo objeto de questionamento era também composto pela controvérsia acerca do fato determinado, os Ministros que indeferiram a segurança se apoiaram na súmula 283 do STF<sup>68</sup>, deixando de analisar a questão do fato determinado, já que para a maioria era notória a desqualificação do outro fundamento. Os Ministros vencidos, por sua vez, não entraram no mérito do fato determinado.

No julgamento do HC 71.321-1/RJ, conjuntamente ao questionamento do prazo certo, o fato determinado também foi suscitado perante o Supremo Tribunal Federal. Os Ministros, por unanimidade, analisaram apenas o mérito do prazo certo, aplicando, implicitamente, a súmula 283 do Supremo Tribunal Federal, pois deixaram novamente de se manifestar sobre o aludido requisito.

Contudo, essa carência informativa não pode ser interpretada como um aspecto negativo, como uma lacuna ao conhecimento jurisprudencial, devendo ser considerada como um dado elementar para importantes considerações. Primeiramente, percebe-se a pacificação acerca do tema, pois somente dois acórdãos de todo o universo selecionado faziam menção ao fato determinado, ou seja, permite-se supor que as Casas Congressuais e os investigados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito pouco divergem acerca da consistência do fato determinado. De semelhante forma, é perceptível a maior autonomia regimental acerca da concepção de fato determinado, quando considerá-lo e quando não o evidenciar em um dado ato deliberativo de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, de

---

<sup>68</sup> Súmula 283 do STF. “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles”.

tal forma que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados já dispõe sobre a concepção de fato determinado:

*Art. 35, § 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".*

Somente o requisito constitucional exigente do fato determinado integrou o corpo normativo interno da Câmara dos Deputados, de modo que essa maior determinação dirimiu as controvérsias e os conflitos que a vaga abstração poderia ocasionar, sendo o Supremo Tribunal Federal, portanto, muito pouco acionado para prestação de tutela jurisdicional sobre a questão.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, evita externar a sua inteligência acerca do fato determinado por respeito à decisão "interna corporis" prolatada pela Casa Legislativa através de ato de deliberação, o qual configuraria o próprio ato político, cujo mérito não poderia ser apreciado pelo Poder Judiciário, tendo-se em vista o princípio da separação dos Poderes, salvo se algum direito ou garantia fundamental viesse a ser ferido.

Ressalte-se que a ausência de discussão jurisprudencial do requisito "fato determinado" não desqualifica esse pressuposto, que mantém o desígnio assecuratório, pois as atividades desempenhadas por Comissão Parlamentar de Inquérito desarmada de fato jurídico determinado são inválidas, atentatórias à própria Constituição Federal, posto que os direitos e as garantias fundamentais são corrompidos quando deixados em segundo plano para o desempenho de investigações ilegítimas.

## 5. CONCLUSÃO

Partindo-se das considerações expostas na presente monografia, algumas reflexões conclusivas podem ser ressaltadas sobre o relacionamento entre os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito e o controle do Poder Judiciário, na representação do Supremo Tribunal Federal, com vistas à determinação da efetiva autonomia de exercício do inquérito parlamentar, ou seja, a considerar-se ou refutar-se a hipótese lançada na introdução.

Do resultado quantitativo geral de acórdãos levantados, 9,23% mencionam, no decorrer do voto de algum Ministro do Supremo Tribunal Federal, o embate verificado pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, tendo por ponto de tensão exatamente a questão da autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, percebida pelas decisões que recaem sobre os poderes de investigação que as mesmas detêm.

Alegando que as Comissões Parlamentares de inquérito sofrem ilegítima constrição pelos julgados do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo pretende mudar a legislação ou realizar articulações políticas a fim de propiciar maior autonomia às investigações parlamentares<sup>69</sup>. Ainda, os membros das Casas Congressuais têm por fim impedir a apreciação do STF acerca da matéria dos atos considerados *interna corporis*, enquanto este entende, apoiado no princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, que o caráter *interna corporis* não pode servir de manto que acoberte abusividades e ilegalidades na condição de ato político<sup>70</sup>. Dessa forma,

---

<sup>69</sup> Segundo matéria do Jornal do Senado de 1º de setembro de 1999, trazida ao HC 79.441-6/DF pelo Rel. Min. Octavio Gallotti, quando da feitura do relatório, “as decisões provocam uma crise institucional. O Supremo está interferindo nas atribuições constitucionais das CPIs. Os presidentes Antônio Carlos e Michel Temer vão decidir se é preciso mudar a legislação, para fixar claramente os poderes das capes, ou se pode haver uma solução política para o problema”. HC 79.441-6/DF. Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 24/11/1999.

<sup>70</sup> “Entendo que não é exata, assim formulada, pretensão imunidade do Poder Legislativo. (...) é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída ou admitida a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual legalmente protegido”. ADIN 1.635-1/UF. Min. Celso de Mello. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. ADIN improcedente por maioria de votos. 19/10/2000.

quando fossem verificadas, o Poder Judiciário deveria exercer seu controle em prol da preservação das liberdades públicas<sup>71</sup>.

Porém, apesar de relevantes para proporcionar o contexto que o cenário jurídico-político nacional evidencia, tais alegações de ambas as partes não podem ser consideradas fatores determinantes da autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, cabendo, assim, uma análise mais aprofundada da própria manifestação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre os atos de fiscalização desempenhados pelas CPIs – que nada mais são do que a própria exteriorização dos poderes de investigação.

Fundamental mencionar, previamente à análise conclusiva concreta, que os poderes de investigação servem de subsídio para se determinar a autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, pois, quanto mais são restringidos, menor se mostra a autonomia funcional do Legislativo, condicionada aos ditames do Judiciário.

Desde já, refuta-se a hipótese sugerida na introdução da presente monografia, i.e., verifica-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito, com efeito, possuem autonomia de exercício fiscalizatório, sem que o Supremo Tribunal Federal abuse de seu poder de decisão quando da limitação dos poderes de investigação, nos termos que a seguir passa-se a expor.

A jurisprudência acerca dos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito já se encontra estabilizada<sup>72</sup> e até mesmo pacificada<sup>73</sup>, uma vez que foram contabilizadas 89,23% de decisões unânimes, além de pouca mudança da composição do Supremo Tribunal Federal nos anos de 1999 a 2001, quando houve a consolidação da

---

<sup>71</sup> “Os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, do eventual exercício abusivo do poder de investigação legislativa, derivarem injustas lesões ao regime tutelar das liberdades públicas”. HC 73.035-3/DF. Celso de Mello. Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 13/11/1996.

<sup>72</sup> Entendendo-se por estabilidade a constância da orientação jurisprudencial, mesmo com a modificação da composição do Supremo Tribunal Federal.

<sup>73</sup> Entendendo-se por pacificação as decisões reiteradas de forma análoga, aceitas pelos Ministros julgadores ante alguma temática, demonstrada pelos julgamentos unânimes.

jurisprudência, dado o abrupto aumento de *writs* ao STF, sobretudo durante o biênio de 2000 - 2001, considerado o ápice.

A importância da pacificação e da estabilização jurisprudencial reside na determinação da autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, na medida em que já se consolidou uma orientação a ser seguida pelos Ministros julgadores, diminuindo-se, assim, as chances de se verificarem julgamentos com embasamento não-jurídico que poderiam ocasionar a restrição da autonomia do inquérito parlamentar ou aumentá-la ilegitimamente.

Assim se pode referir ao esquema traçado pelo Supremo Tribunal Federal de limitação aos poderes de investigação; por si só, principalmente por ser genérico e abstrato, portanto aplicável a todo e qualquer caso, como efetivamente se confirmou na leitura dos acórdãos, não limita a autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito.

A princípio, poder-se-ia deduzir, diante dos julgados, que o próprio Supremo Tribunal Federal determina a extensão dos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, o que, *a fortiori*, pareceria restringir a autonomia das mesmas, dada a unilateralidade da fixação. Contudo, é de se verificar que o STF restringe os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, e não diretamente os seus poderes de investigação, com base no *ordenamento jurídico*, entendendo-se, assim, que não se configura restrição abusiva à autonomia investigativa.

O Supremo Tribunal Federal confirmou a autonomia fornecida pela Constituição Federal às Comissões Parlamentares de Inquérito ao não delimitar com precisão o conteúdo dos poderes de investigação – note-se que somente 6,15% dos acórdãos analisados trouxeram alguma espécie de definição –, conferindo proposital amplitude para que ajam com discricionariedade, dentro da legalidade.



De semelhante forma, o Supremo Tribunal Federal vem interpretando os poderes de investigação da forma mais ampla possível<sup>74</sup>. Ao expandir a determinação contida no art. 2º da Lei nº 1.579/52, propicia liberdade de atuação investigativa das Comissões Parlamentares de Inquérito, principalmente por considerar o rol apresentado pelo texto legal como sendo exemplificativo. O STF demonstra que não limita os poderes de investigação sem base em qualquer critério, utilizando como ponto de apoio a interpretação constitucional. Assim, o controle posterior, pelo Judiciário, dos atos emanados pela Comissão Parlamentar de Inquérito não retira a autonomia das mesmas.

A exigência de fundamentação<sup>75</sup> dos atos das CPIs com criteriosos requisitos, tais quais a presença de *probable* cause, fato concreto e temporariedade da motivação, poderia ser entendida como um fator de restrição da autonomia investigativa, uma vez que o art. 93, inciso IX da Constituição Federal, aplicável às Comissões Parlamentares de Inquérito, determina a mera fundamentação. No entanto, a analogia com a necessidade constitucionalmente imposta de as decisões judiciais serem adequadamente fundamentadas é uma decorrência lógica que não aceita contestação. Além disso, a constância das exigências em todos os acórdãos cujo objeto era a própria fundamentação dos atos das CPIs, 23 no total, garante não haver nenhuma “surpresa”, acréscimo ou supressão de requisitos em detrimento de um direito entendido politicamente como preponderante.

Quando da interpretação do art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal confere ao termo “casa” sentido amplo, abrangendo não só o domicílio, mas também a residência<sup>76</sup>. Tal amplitude poderia ser considerada como limitadora à autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito. Contudo, a intenção da citada interpretação não foi diretamente restringir o alcance do inquérito parlamentar, mas sim

---

<sup>74</sup> Verificar MS 23.480-6/RJ.

<sup>75</sup> Verificar MS 24.028-8/DF, MS 23.554-3/DF, MS 23.851-8/DF, AGRMS 23.466-1/DF, MS 23.639-6/DF, MS 24.217-5/DF, MS 23.957-3/DF, MS 23.960-3/DF, MS 23.553-5/DF, MS 23.619-1/DF, MS 23.668-0/DF, MS 23.716-3/AM, MS 23.835-6/DF, MS 23.843-7, MS 23.860-7/SP, MS 23.868-2/DF, MS 23.879-8/DF, MS 23.882-8/PR, MS 23.953-1/DF e MS 23.959-0/DF.

<sup>76</sup> Verificar HC 80.420-9/RJ, MS 21.872-0/DF, MS 23.454-7/DF e MS 23.642-6/DF.

assegurar com maior ênfase o direito à privacidade, que, por ser direito fundamental, faz jus a interpretação ampla. Dessa forma, preserva-se a autonomia das CPIs.

O Supremo Tribunal Federal, ao acatar a interpretação do Poder Legislativo acerca dos Regimento Internos<sup>77</sup>, demonstra, novamente, a autonomia que confere às Comissões Parlamentares de Inquérito. Ainda que, em outro caso, tenha desconsiderado a interpretação dada pelo Parlamento sobre o depoimento, ao caracterizar todos os depoentes como testemunhas, não fez mais do que dar concretude ao ordenamento, uma vez que o objeto de análise, nesse caso, faz referência a norma constitucional ou legal.

A interpretação do prazo certo requisitado constitucionalmente pelo Supremo Tribunal Federal beneficia a autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, uma vez que a Corte entende ser renovável quantas vezes for necessário para a conclusão dos trabalhos, até o final da legislatura em que a CPI se originou, considerado como prazo certo<sup>78</sup>.

Na verdade, o Supremo Tribunal Federal possui como motivação implícita às decisões evitar indisposições com o Poder Legislativo, respeitando os assuntos *interna corporis*, salvo se os mesmos, por manifesto abuso ou ilegalidade, forem desconformes ao ordenamento jurídico, tanto que 60% dos acórdãos levantados são favoráveis às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Logo, percebe-se que as exigências observadas pelo Supremo Tribunal Federal, longe de serem traçadas jurisprudencialmente, advêm do texto constitucional, infralegal ou regimental, i.e., o STF realiza somente a sua função jurisdicional, resultante da subsunção do regramento jurídico.

Refuta-se a hipótese inicial, por certo, conforme descrito, mas certas ressalvas devem ser apontadas, uma vez que o Supremo Tribunal Federal

---

<sup>77</sup> Verificar HC 71.193-6/SP.

<sup>78</sup> Verificar HC 71.193-6/SP, HC 73.035-3/DF e HC 71.261-4/RJ.

parece tender a restringir a autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito por meio de decisões desfavoráveis aos poderes de investigação, em determinados casos.

A estabilidade jurisprudencial atingida, principalmente na regra limitativa proposta pelo STF, permanecerá inerte às variações de entendimento dos Ministros, mas a caracterização do ato da CPI, dentro do esquema limitativo, pode vir a restringir a autonomia do inquérito parlamentar.

A falta de precisão dos limites às Comissões Parlamentares de Inquérito não confere solução efetiva à questão da extensão legítima das investigações, criando controvérsias dentro do próprio Supremo Tribunal Federal.

Decidir pela constitucionalidade do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual limita ao número de cinco a quantidade de CPIs em atuação concomitante, nesse caso, parece ferir o direito da minoria, apesar de não limitar a autonomia das CPIs já criadas<sup>79</sup>.

Em breves apontamentos finais, as Comissões Parlamentares de Inquérito atuam no cenário político-jurídico como verdadeiras emanações fiscalizatórias do Poder Legislativo que vem exercitando os poderes de investigação com autonomia preservada pelo Supremo Tribunal Federal, embora a estratégia de fiscalização possa eventualmente ficar à mercê do contexto político evidenciado. Assim é que se revela, não sem percalços, mas com perspectivas otimistas, a regular atuação fiscalizadora do Poder Legislativo, imprescindível num contexto que se pretende democrático e transparente.

---

<sup>79</sup> Verificar ADIN 1635-1/UF e ADIN MC 1635-1/UF.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. "Comentários à Constituição do Brasil", vol. IV, tomo I, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1999.
- CHIOVENDA, Giuseppe. "Instituições de Direito Processual Civil", vol. III, 3ª ed., Bookseller Editora, Campinas, 2002.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. "Instituições de Direito Processual Civil", 4ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2004.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. "Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação", Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 2001.
- GRECO FILHO, Vicente. "Direito Processual Civil Brasileiro", vol. I, 14ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Curso de Direito Administrativo", 17ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2004.
- MORAES, Alexandre de. "Direito Constitucional", 13ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2003.
- SILVA, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo", 22ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2003.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. "Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política", 2ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2002.

## Relação de acórdãos consultados

HC 71.231-2/RJ - Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 05/05/1994.

HC 73.035-3/RJ - Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 13/11/1996.

HC 79.244-8/DF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 23/02/2000.

HC 79.589-7/DF - Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 05/04/2000.

HC 83.703-4/SP - Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 18/12/2003.

MS 23.561-6/MA - Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 07/06/2000.

HC 80.420-9/RJ - Rel. Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno. HC deferido parcialmente por maioria de votos. 28/06/2001.

MS 21.872-0/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 18/05/1995.

MS 23.454-7/DF - Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 19/08/1999.

MS 23.455-5/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 24/11/1999.

MS 23.642-6/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 29/11/2000.

Pet - AgR 1.135-0/DF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Provimento ao agravo negado por unanimidade de votos. 20/03/1997.

HC 71.193-6/SP - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. HC indeferido por maioria de votos. 06/04/1994.

HC 71.261-4/RJ - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 11/05/1994.

HC 75.232-2/RJ - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. HC não conhecido por maioria de votos. 07/05/1997.

HC 83.357-8/DF - Rel. Min. Nelson Jobim. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 03/03/2004.

Inq 1.739-6/PE - Rel. Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Queixa-crime rejeitada por unanimidade de votos. 26/03/2003.

Inq 655-6/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Queixa-crime rejeitada por unanimidade de votos. 01/07/2002.

Inq-QO 681-5/SP - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Queixa-crime rejeitada liminarmente por unanimidade de votos. 09/03/1994.

MS 23.553-5/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 29/11/2000.

MS 23.619-1/DF - Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS deferida por unanimidade de votos. 04/05/2000.

MS 23.668-0/DF - Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 29/06/2000.

MS 23.716-3/AM - Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 04/04/2001.

MS 23.835-6/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 25/10/2001.

MS 23.843-7/RJ - Rel. Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 10/10/2001.

MS 23.851-8/DF - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 26/09/2001.

MS 23.860-7/SP - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 31/10/2001.

MS 23.868-2/DF - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 30/08/2001.

MS 23.879-8/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 03/10/2001.

MS 23.882-8/PR - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 31/10/2001.

MS 23.953-1/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 26/09/2001.

MS 23.959-0/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 26/09/2001.

MS 23.964-6/DF - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 30/08/2001.

MS 23.974-3/DF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 03/10/2001.

MS 24.029-6/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 03/10/2001.

MS 24.135-7/DF - Rel. Min. Nelson Jobim. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 03/10/2002.

MS 24.217-5/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 28/08/2002.

MS - agravo 23.448-2/DF - Rel. Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Agravo não conhecido por unanimidade de votos. 01/07/1999.

HC 71.039-5/RJ - Rel. Min. Paulo Brossard. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 07/04/1994.

HC 79.244-8/DF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 23/02/2000.

HC 79.441-6/DF - Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 24/11/1999.

HC 79.812-8/SP - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 08/11/2000.

HC 80.425-0/PA - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. HC indeferido por maioria de votos. 22/11/2000.

HC 80.584-1/PA - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. HC parcialmente deferido por unanimidade de votos. 08/03/2001.

MS 21.872-0/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 18/05/1995.

MS 23.452-1/RJ - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 16/09/1999.

MS 23.466-1/DF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 04/05/2000.

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

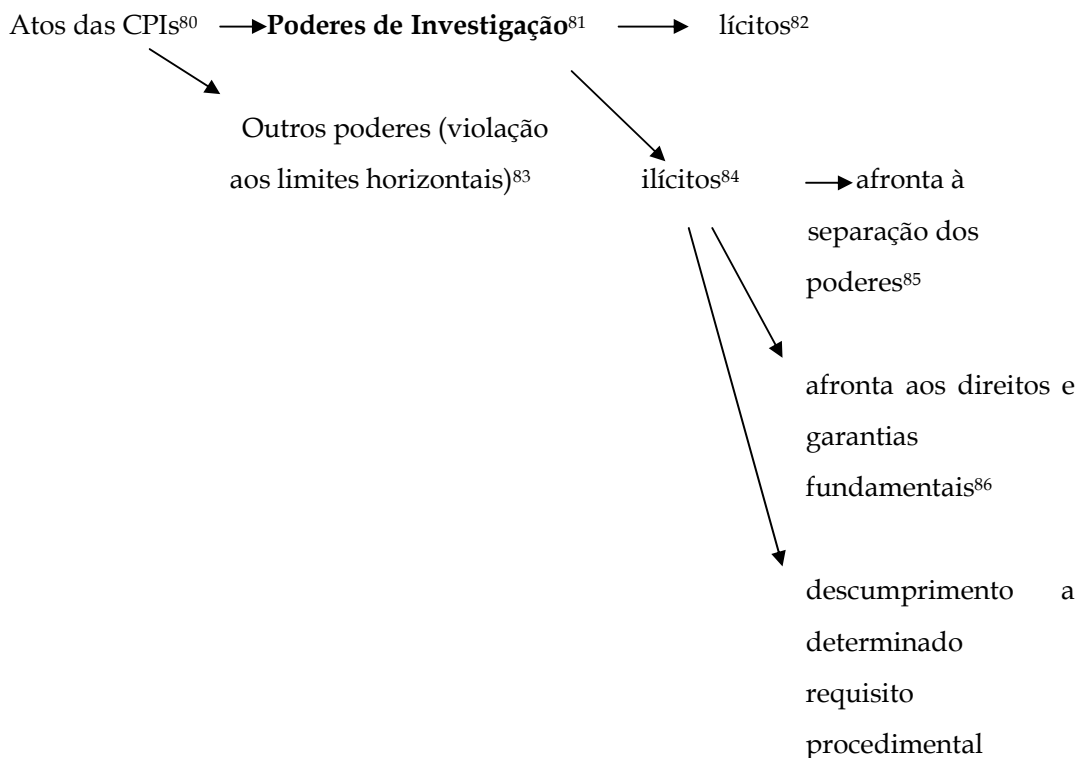
MS 23.480-6/RJ - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 04/05/2000.

MS 23.556-0/DF - Rel. Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 14/09/2000.

MS 23.639-6/DF - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 16/11/2000.  
MS 23.652-3/DF - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 22/11/2000.  
MS 23.851-8/DF - Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 26/09/2001.  
MS 23.957-3/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 20/09/2001.  
MS 23.960-3/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS deferido por unanimidade de votos. 20/09/2001.  
MS 24.217-5/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 28/08/2002.  
MS - agravo 23.466-1/DF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Agravo não conhecido por unanimidade de votos. 01/07/1999.  
MS - agravo 24.090-3/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Provimento ao agravo negado por unanimidade de votos. 29/11/2001.  
HC 80.089-1/RJ - Rel. Min. Nelson Jobim. Tribunal Pleno. HC deferido por unanimidade de votos. 21/06/2000.  
Rcl-QO 2.066-5/RJ - Rel. Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Reclamação não conhecida por unanimidade de votos. 19/08/2002.  
ADIN 1.635-1/UF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. ADIN julgada improcedente por maioria de votos. 19/10/2000.  
ADIN MC 1.635-1/UF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Medida cautelar indeferida por maioria de votos. 25/09/1997.  
HC 80.158-7/AP - Rel. Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. HC indeferido por unanimidade de votos. 19/12/2000.  
HC - AgR 79.171-9/RJ - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Provimento ao agravo regimental negado por unanimidade de votos. 01/09/1999.  
MS 22.494-1/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. MS não conhecido por maioria de votos. 19/12/1996.  
MS 23.554-3/DF - Rel. Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 29/11/2000.  
MS 24.028-8/DF - Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. MS indeferido por unanimidade de votos. 22/11/2001.  
MS - agravo 23.709-1/DF - Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Agravo regimental desprovido por unanimidade de votos. 09/08/2000.

## ANEXO I

### Limitação jurisprudencial dos Poderes de Investigação



## ANEXO II

<sup>80</sup> Os poderes das CPIs se exteriorizam por intermédio de seus próprios atos, os quais são limitados pelo Supremo Tribunal Federal. A limitação nunca incorrerá exatamente sobre os poderes de investigação, pois, se assim o fosse, o STF estaria incorrendo em ilegalidade.

<sup>81</sup> Atribuídos pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal.

<sup>82</sup> Os atos das CPIs serão considerados lícitos ou ilícitos conforme julgamento do STF; o conhecimento de sua jurisprudência permite, como é natural, traçar presunções sobre a licitude ou não dos atos para novos casos que surgirem.

<sup>83</sup> Aspecto de limitação horizontal; dentre tantos poderes essenciais ao funcionamento jurisdicional, como o poder de cautela e o poder de documentação, apenas um foi eleito e fornecido às CPIs para realizarem eficazmente sua atribuição fiscalizadora, função típica do Legislativo. Assim, se as CPIs efetuarem algum ato que não corresponda aos poderes de investigação, estará incorrendo em ilegalidade violadora da limitação horizontal.

<sup>84</sup> Por violação à limitação vertical, o que denota excesso do poder de investigação.

<sup>85</sup> Verificada a reserva de jurisdição quando o texto constitucional concede com exclusividade ao Poder Judiciário a prerrogativa sob certos atos, como a busca domiciliar, a decretação de prisão e a interceptação telefônica, se as CPIs realizarem algum dos referidos atos, haverá conflito revelador de verdadeira ofensa ao princípio da separação dos poderes.

<sup>86</sup> Os direitos e as garantias fundamentais irão limitar a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito quando forem de certa forma agredidos, como se verifica da falta de fundamentação ou eventual outra ilegalidade.



## **Regimento Comum do Congresso Nacional**

### **“TÍTULO III DAS COMISSÕES MISTAS**

**Art. 9º** Os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designadas pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças.

§ 1º Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente.

§ 2º O calendário para a tramitação de matéria sujeita ao exame das Comissões Mistas deverá contar das Ordens do Dia do Senado e da Câmara dos Deputados.

§ 3º *(revogado pela Constituição de 1988)*

**Art. 10º** As Comissões Mistas, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 21, no art. 90 e no § 2º do art. 104, compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária, incluindo-se sempre um representante da Minoria, se a proporcionalidade não lhe der representação.

§ 1º Os Líderes poderão indicar substitutos nas Comissões Mistas, mediante ofício ao Presidente do Senado, que fará a respectiva designação.

§ 2º As Comissões Mistas reunir-se-ão dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua constituição, sob a presidência do mais idoso de seus componentes, para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente, sendo, em seguida, designado, pelo Presidente eleito, um funcionário do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para secretariá-la.

§ 3º Ao Presidente da Comissão Mista compete designar o Relator da matéria sujeita ao seu exame.

**Art. 10-A.** O número de membros das comissões mistas estabelecido neste Regimento, nas resoluções que o integram e no respectivo ato de criação é acrescido de mais uma vaga na com posição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo

da proporcionalidade partidária, número suficiente para participarem das referidas comissões.

**Art. 10-B** As Comissões Mistas Especiais, criadas por determinação constitucional, poderão ter membros suplentes, Deputados e Senadores, por designação do Presidente do Senado Federal, em número não superior à metade de sua composição.

**Art. 11** Perante a Comissão, no prazo de 8 (oito) dias a partir de sua instalação, o Congressista poderá apresentar emendas que deverão, em seguida, ser despachadas pelo Presidente.

§ 1º Não serão aceitas emendas que contrariem o disposto no art. 63 da Constituição.

§ 2º Nas 24 (vinte e quatro) horas seguintes a partir do despacho do Presidente, o autor de emenda não aceita poderá, com apoio de 6 (seis) membros da Comissão, no mínimo, recorrer da decisão da Presidência para a Comissão.

§ 3º A Comissão decidirá por maioria simples em reunião que se realizará, por convocação do Presidente, imediatamente após o decurso do prazo fixado para interposição do recurso.

**Art. 12** Os trabalhos da Comissão Mista somente serão iniciados com a presença mínima do terço de sua composição.

**Art. 13** Apresentado o parecer, qualquer membro da Comissão Mista poderá discuti-lo pelo prazo máximo de 15 (quinze) minutos, uma única vez, permitido ao Relator usar da palavra, em último lugar, pelo prazo de 30 (trinta) minutos.

Parágrafo único. O parecer do Relator será conclusivo e conterá, obrigatoriamente, a sua fundamentação.

**Art. 14** A Comissão Mista deliberará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, tendo o Presidente somente voto de desempate.

Parágrafo único. Nas deliberações da Comissão Mista, tomar-se-ão, em separado, os votos dos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sempre que não haja paridade numérica em sua composição.

**Art. 15** O parecer da Comissão, sempre que possível, consignará o voto dos seus membros, em separado, vencido, com restrições ou pelas conclusões. Parágrafo único. Serão considerados favoráveis os votos pelas conclusões e os com restrições.

**Art. 16** O parecer da Comissão poderá concluir pela aprovação total ou parcial, ou rejeição da matéria, bem como pela apresentação de substitutivo, emendas e subemendas.

Parágrafo único. O parecer no sentido do arquivamento da proposição será considerado pela rejeição.

**Art. 17** A Comissão deverá sempre se pronunciar sobre o mérito da proposição principal e das emendas, ainda quando decidir pela inconstitucionalidade daquela.

**Art. 18** O parecer da Comissão deverá ser publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos destinados à distribuição aos Congressistas.

**Art. 19** Das reuniões das Comissões Mistas lavrar-se-ão atas, que serão submetidas à sua apreciação.

**Art. 20** Esgotado o prazo destinado aos trabalhos da Comissão, sem a apresentação do parecer, este deverá ser proferido oralmente, em plenário, por ocasião da discussão da matéria.

**Art. 21.** As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal [dependendo de deliberação quando requerida por congressista].

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito terão o número de membros fixa do no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária”.

## **Regimento Interno do Senado Federal**

### CAPÍTULO I

#### DAS COMISSÕES PERMANENTES E TEMPORÁRIAS

**Art. 74** As comissões temporárias serão:

- I – internas – as previstas no Regimento para finalidade específica;
- II – externas – destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos;
- III – parlamentares de inquérito – criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição.

**Art. 76** As comissões temporárias se extinguem:

- I – pela conclusão da sua tarefa, ou
- II – ao término do respectivo prazo, e
- III – ao término da sessão legislativa ordinária.

§ 1º É lícito à comissão que não tenha concluído a sua tarefa requerer a prorrogação do respectivo prazo:

- I – no caso do inciso II, do caput, por tempo determinado não superior a um ano;
- II – no caso do inciso III, do caput, até o término da sessão legislativa seguinte.

§ 2º Quando se tratar de comissão externa, finda a tarefa, deverá ser comunicado ao Senado o desempenho de sua missão.

§ 3º O prazo das comissões temporárias é contado a partir da publicação dos atos que as criarem, suspendendo-se nos períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 4º Em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”.

## **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**

### SUBSEÇÃO II

#### DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

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.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quorum de apresentação previsto no caput deste artigo.

§ 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

Art. 37. Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no Diário do Congresso Nacional e encaminhado:

I - à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

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

III - ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

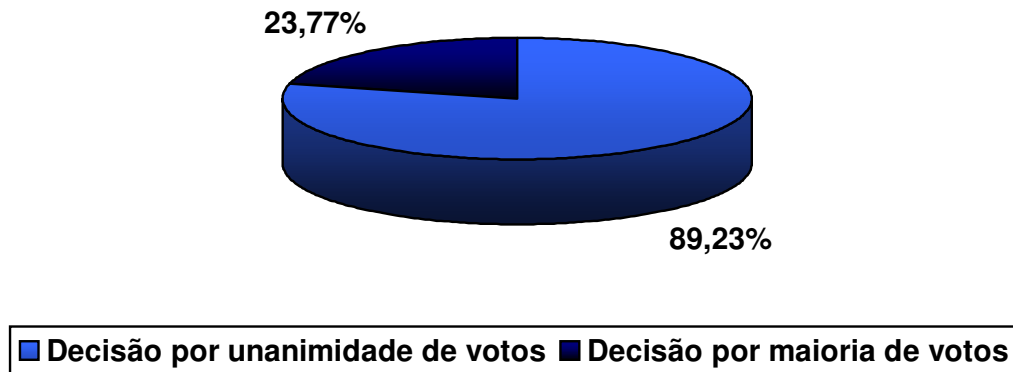
V - à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões”.

## ANEXO III

### 1.

### Pacificação Jurisprudencial

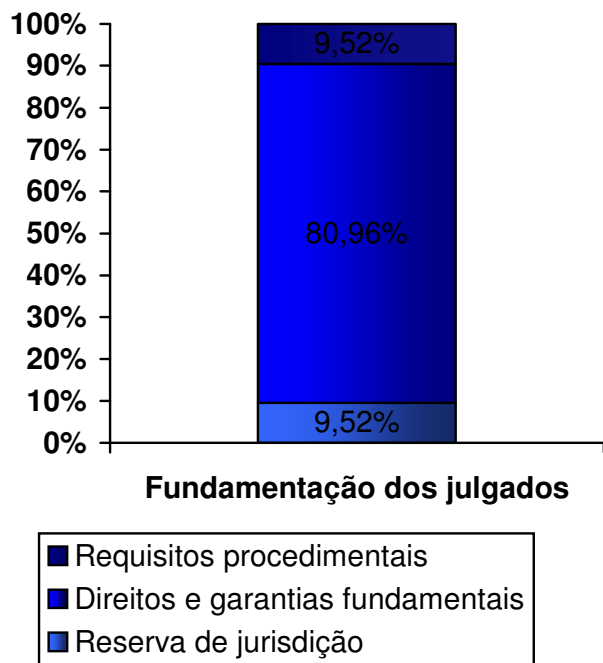


O presente gráfico demonstra a pacificação da jurisprudência a partir da relevante quantificação de julgados com unanimidade de votos. Dessa forma, resulta que a alternância de Ministros no Supremo Tribunal Federal não foi suficientemente capaz de modificar a orientação decisória traçada pela Cúpula do Poder Judiciário, bem como que as temáticas condizentes às Comissões Parlamentares de Inquérito já se encontram, em sua quase totalidade, pacificadas.



2.

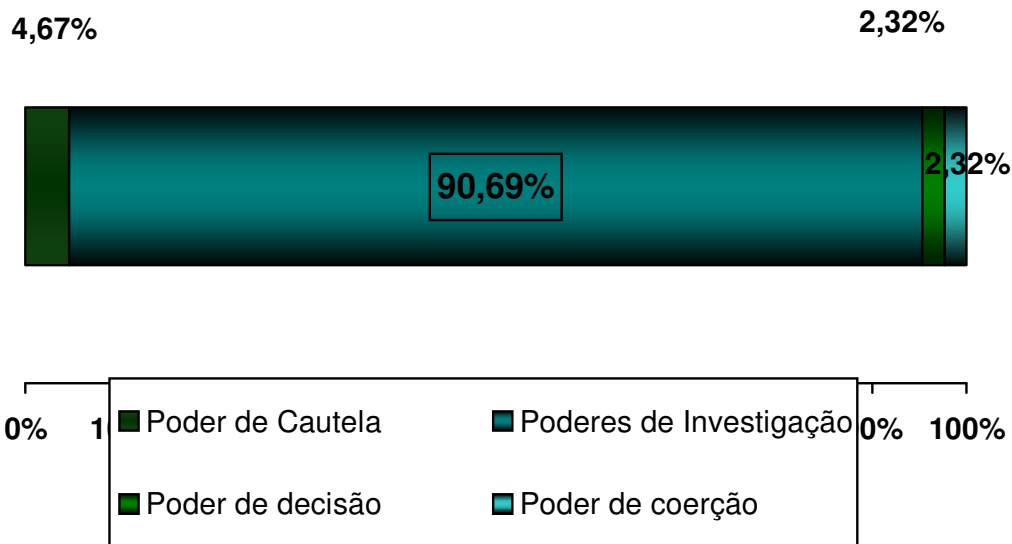
## Limitação Vertical



Demonstrando a quantidade de acórdãos qualificados em cada fator de limitação vertical, portanto considerados insertos nos poderes de investigação, o gráfico de "Limitação Vertical" formou-se a partir da totalidade de 42 acórdãos, uma vez desconsiderados aqueles relacionados aos limites horizontais ou condicionados por formalidades processuais.

3.

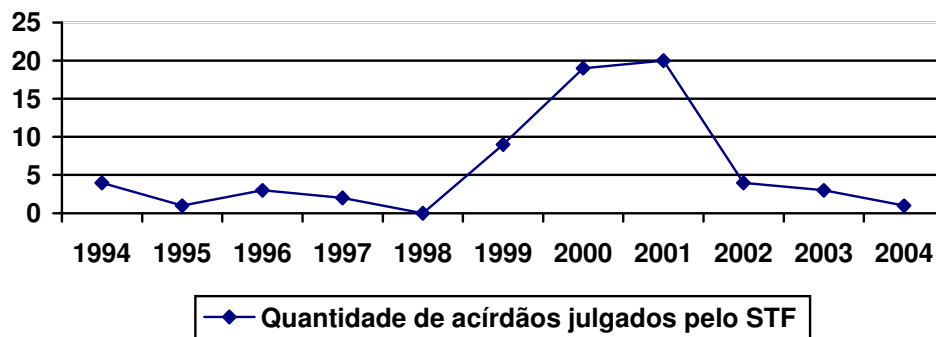
### Limitação Horizontal



O gráfico em pauta demonstra que, segundo as decisões do Supremo Tribunal Federal, 90,69% dos atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito não extravasam o que chamamos limitação horizontal, ou seja, encontram-se dentro dos parâmetros dos poderes de investigação. Contudo, alguns julgados constataam a atuação das CPIs por meio de poderes que não lhes são próprios, como o poder de cautela, o poder de coerção e o poder de decisão, conforme demonstração do gráfico.

4.

### Formação jurisprudencial - CPIs



Com clareza o gráfico demonstra o período de maior atuação decisória do Supremo Tribunal Federal envolvendo as Comissões Parlamentares de Inquérito, qual seja, o biênio 2000-2001. Nesse intervalo temporal, catalizada pela manifestação política das Casas Congressuais que criaram, como nunca antes, grande número de CPIs, consolidou-se a jurisprudência acerca dos atos pertinentes ao inquérito parlamentar.

## 5.

---

### Análise quantitativa do teor dos julgados

---

<b>Parâmetro</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Decisões favoráveis às CPIs	39	60%
Decisões desfavoráveis às CPIs	26	40%
Análise do mérito	44	67,69%
Ministros não julgaram o mérito 32,31%	21	
Decisões favoráveis com julgamento do mérito	12	30,76%
Decisões favoráveis sem julgamento do mérito	27	69,24%
Decisões desfavoráveis com julgamento do mérito	9	34,61%
Decisões desfavoráveis sem julgamento do mérito	17	65,39%