

**ESCOLA DE MAGISTRADOS DA BAHIA
FACULDADE BAIANA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO**

SAULO LUÍS DE OLIVEIRA SILVA

LIMITAÇÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

SALVADOR

2011

SAULO LUÍS DE OLIVEIRA SILVA

LIMITAÇÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Artigo apresentado como requisito à Faculdade Baiana de Direito, para a obtenção do título de Pós-Graduado em Direito Público.

SALVADOR

2011

SAULO LUÍS DE OLIVEIRA SILVA

LIMITAÇÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Artigo apresentado como requisito à Faculdade Baiana de Direito, para a obtenção do título de Pós-Graduado em Direito Público.

Aprovado em: ____ de _____ de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Avaliador(a):
Instituição:

Avaliador(a):
Instituição:

Avaliador(a):
Instituição:

RESUMO

Visa este estudo analisar o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito. Inicialmente, contudo, a introdução deste artigo se reveste de conceitos elementares à compreensão do tema. O Preâmbulo Constitucional é citado a fim de estabelecer os valores sociais que regem nossa sociedade, delimitando uma nova ordem legal, instituída pelo Estado Democrático de Direito.

Todavia, até a evolução, dessa concepção de Estado, decorreu uma série de mudanças de paradigmas que são deveras esmiuçadas. O pensamento iluminista que deu vazão a concepção do homem como detentor de seus direitos, desencadeou na noção de limitação do Poder Estatal. A formação dos Estados e a Separação de Poderes, até o advento do Estado Democrático de Direito, em detrimento dos governos absolutistas e monarcas, é ponto elementar citado para prevenir o arbítrio dos governantes.

Por conseguinte, necessário ao entendimento do tema proposto, é a consagração do Princípio da Separação dos Poderes como premissa básica à atuação do Estado e suas limitações, fato inconteste que engendrou a parte introdutória deste artigo, salientando o repúdio a usurpação de competências do Poder Judiciário por parte do Poder Legislativo.

Assim, ao discorrer sobre as funções de cada “Poder” foi identificado que há um exercício preponderante das funções típicas, porém, sem excluir o exercício das funções atípicas.

O principal enfoque estabelecido, entretanto, decorre a partir dessa delimitação. Como função precípua do Poder Legislativo a fiscalização de atos da administração ocorre com o advento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Com o escopo de se obter uma visão geral do instituto, foram dissecados os aspectos técnicos, como a composição das comissões e seus poderes, para adentrar nas limitações impostas pela legislação pertinente ao tema.

Especificamente o parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal é analisado sob a ótica das limitações impostas face às garantias fundamentais. Logo, prescrições legais, princípios e direitos fundamentais são esboçados para enfatizar o controle externo exercido pelo Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, garantindo legalidade aos atos.

Sobretudo, a tese aqui encampada ratifica o Princípio da Reserva de Jurisdição, condicionando a constrição de direitos individuais, exclusivamente, através de decisão judicial.

Destarte, o devido processo legal, a presunção de inocência, o direito a privacidade, o sigilo de informações ou dados, a fundamentação das decisões, o direito a não auto-incriminação, o direito de locomoção, o direito de permanecer em silêncio e outros direitos individuais são conclamados a patamar máximo neste trabalho para consecução de um Inquérito Parlamentar não maculado de quaisquer vícios.

Por fim, o Habeas Corpus Preventivo e o Mandado de Segurança são elencados como remédios constitucionais eficientes a ponto de coibir abusos e ilegalidades, além da explanação da atuação do advogado nas CPIs, como elemento indispensável à administração da justiça.

PALAVRAS-CHAVES

Limitação. Comissão Parlamentar de Inquérito. Garantias. Congresso Nacional. Reserva de Jurisdição.

ABSTRACT

It aims at this study to analyze the institute of the Parliamentary inquiry commission. Initially, however, the introduction of this article is coated with elementary concepts to the understanding of the subject. The Constitutional Preamble is cited in order to establish the social values that conduct our society, being delimited a new legal order, instituted for the Democratic State of Right.

However, the evolution until this conception of State elapsed a series of changes of paradigms that indeed are exemplified. The iluminist thought that gave to outflow the conception of the man as detainer of its rights, unchained in the notion of limitation of the State Power. The formation of the States and the Separation of powers, until the advent of the Democratic State of Right, in detriment of the governments absolutists and monarchs, are elementary point to prevent the will of the governing.

Therefore, necessary to the agreement of the considered subject, it is the consecration of the beginning of the Separation of Being able them as basic premise to the performance of the State and its limitations, uncosteded fact that produced the introductory part of this article, pointing out the repudiation the usurpation of abilities of the Judiciary Power on the part of the Legislative.

Thus, when discoursing on the functions of each "Power" it was identified that it has a preponderant exercise of the typical functions, however, without excluding the exercise of the atypical functions.

The main established approach, however, elapses from this delimitation. As main function of the Legislative the fiscalization of acts of the administration occurs with the advent of the Parliamentary inquiry commission.

With the target of if getting a general vision of the institute, the aspects had been scrutinize technician, as the composition of the commissions and its powers, to enter in the limitations imposed for the pertinent legislation to the subject.

Specifically the paragraph 3^o of article 58 of the Federal Constitution is analyzed under the optics of the imposed limitations face to the basic guarantees. Soon, legal lapsings, basic principles and rights are sketched to emphasize the external control exerted by the Judiciary Power on the Legislative, guaranteeing legality to the acts.

Over all, the thesis expropriated here ratifies the beginning of the Reserve of Jurisdiction, conditioning the constriction of individual rights, exclusively, through sentence.

So, due process of law, the swaggerer of innocence, the right the privacy, the secrecy of information or data, the recital of the decisions, the right not the auto-accusation, the right of locomotion, the right to remain in individual silence and other rights are exalted the maximum platform in this work for achievement of a not stained Parliamentary Inquiry of any vices.

Finally, the Habeas Preventive Corpus and the Mandamus are exemplified as efficient remedies constitutional the point to restrain abuses and illegalities, beyond the communication of the performance of the lawyer in the CPIs, as indispensable element the administration of justice.

KEYWORDS

Limitation. Parliamentary Commission of Inquiry. Warranties. Congress. Reservation of Jurisdiction.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	10
3. SEPARAÇÃO DE PODERES	12
4. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO	15
5. COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	17
6. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E SUAS LIMITAÇÕES	20
7. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS	31
CONCLUSÕES	38
REFERÊNCIAS	40

1. INTRODUÇÃO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (ANGHER, 2007, p. 43)

A Constituição da República Federativa apresenta em seu Preâmbulo, as intenções do Poder Constituinte originário e suas expectativas na formação de uma nova conjuntura político-social. Revela, destarte, as diretrizes de toda sociedade, servindo de base suplementar na interpretação das leis.

Vale tabular, que embora não seja parte dogmática do texto constitucional, o Preâmbulo, ascende a patamar superior de substrato ideológico, político, jurídico e cultural, consubstanciando uma fonte ao interprete da lei e, primordialmente a atividade do legislador na consecução dos fins promulgados no texto da Carta Magna, bem como à própria atividade política do Estado.

A sua relevância maior refere-se à definição dos objetivos primordiais do Estado incipiente, demonstrando uma nova ordem legal. Alexandre de Moraes, renomado mestre do Direito Constitucional define em sua obra:

O preâmbulo de uma Constituição pode ser definido como documento de intenções do diploma, e consiste em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto e uma proclamação de princípios, demonstrando a ruptura com o ordenamento constitucional anterior e o surgimento jurídico de um novo Estado. (MORAES, 2005, p. 15)

As diretrizes delineadas, portanto, definem as características da Constituição Pátria, as inspirações e anseios que permearam a própria confecção da Lei Mor, de sorte que assegura Princípios de valores fundamentais à ordem jurídica.

2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A construção dessa nova ordem legal, do Estado Democrático de Direito, é a guisa deste artigo, tangenciando os princípios e garantias fundamentais para justificar a gerência e fiscalização do Estado sobre seus próprios atos e de questões de repercussão e interesse social.

A Comissão Parlamentar, nesse sentido, é uma arma essencial para eficácia e consecução de fins colimados constitucionalmente, combatendo o mau uso de dinheiro público, o trabalho infantil, trabalho escravo, etc.. As modalidades deste instituto (Comissão Especial, Comissões Técnicas Permanentes, Comissão Parlamentar de Inquérito) referendam as necessidades, descritas no Preâmbulo Constitucional e ratificadas por diversos dispositivos e princípios explícitos e implícitos no texto magno.

Seguindo o intróito, a República Federativa do Brasil concatena duas premissas imanentes: a idéia de Estado Democrático de Direito e a união indissolúvel de seus membros (Estados, Municípios e Distrito Federal).

A *res publica*, em sua origem, veio contrapor a ingerência da monarquia como forma de governo. A vitaliciedade do mandato e a sucessão justificada em direito divino ou de cunho exclusivamente pessoal do monarca, evoluiu para a concepção de que o poder deve ser exercido em nome do povo e para o povo. Logo, a República, amparada pela eleição do Chefe do Poder Executivo e a precariedade do mandato de governo combinou, muito mais, com os limites impostos pelas novas constituições.

A Federação, forma de organização do estado, constituída de uma unidade central de poder, é outro aspecto importante neste breve intróito, porque revela o pacto indissolúvel dos entes autônomos (Estados-membros), sob a égide de uma soberania. Conceito amplo que preceitua não apenas o poder supremo nos limites territoriais do Brasil, mas, eminentemente, a constatação de que a gênese de todo Poder da República Federativa do Brasil emana de seu povo.

Infere-se, por conseguinte, que o Estado Democrático de Direito só existe no único e elementar escopo de persecução do bem-comum, em obediência as leis, limites norteadores da atuação dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Característica fundamental deste Estado Democrático de Direito remonta ao pensamento iluminista do século XVIII. A nova concepção do homem como indivíduo, como ser individualizado, desencadeou a Razão como elemento básico na formação da sociedade. Dessa forma, a racionalização do poder veio à tona, imiscuindo sobre o liberalismo, opondo limites ao *laissez-faire*, responsável pela expansão capitalista, através, posteriormente, do movimento do Constitucionalismo que outorgou moderação aos Estados incipientes.

3. SEPARAÇÃO DE PODERES

Forma crucial de limitação ao Poder estatal, de modo a prevenir o arbítrio dos governantes, a célebre Separação de Poderes é o revés da concentração do poder em um único órgão. Essa divisão segundo critério funcional, consiste em discernir três funções estatais (administração, jurisdição e legislação) que exercerão preponderantemente suas funções típicas e secundariamente funções atípicas. Base da organização dos governos democráticos ocidentais, foi preceituada no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Art. 16º- Qualquer sociedade que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a **separação de poderes** não tem Constituição.” (Convenção Americana de Direitos Humanos, San José Costa Rica, 1969, grifo nosso).

A tripartição de funções, aqui reverenciada, teve seu arcabouço sintetizado, já na antiguidade, por Aristóteles, em sua obra “Politeia” ou “Política”. A concepção da Ética Aristotélica de equilíbrio e não preponderância de uma classe sobre a outra originou a idéia de freios e contrapesos, e conseqüentemente a Separação de Poderes. Maquiavel, em sua obra “O Príncipe” teorizou sobre o tema distinguindo uma função legislativa (parlamento), executiva (monarca) e judiciária.

Todavia, somente com a obra do inglês Jonh Locke (1689) “Segundo tratado sobre governo civil”, que houve uma sistematização da separação de poderes, embora de forma incompleta, pois não aludia explicitamente o Poder Judiciário, apesar de conceber a idéia de que o poder legiferante não poderia exercer, também, a função de órgão julgador.

Em contrapartida, Montesquieu revelou na obra “Do Espírito das Leis” (1748), a noção exata e mais estreita da separação de poderes aos moldes do Estado Moderno.

A evolução da concepção, ora mencionada, desencadeou na divisão do exercício do poder político a diversos órgãos independentes e harmônicos entre si, de forma que não há, atualmente, quaisquer subordinações entre eles, porém com o

sistema de freios e contrapesos, há limitação ao arbítrio de qualquer poder face a função fiscalizadora recíproca entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nesse espeque, reverbera a interpenetração dos poderes, na percepção de que nenhum poder exerce exclusivamente uma única função. Note-se que há uma função preponderante em cada “Poder”, determinando sua função típica e outras exercidas secundariamente, delimitando suas funções atípicas.

O Poder Judiciário exerce preponderantemente a função jurisdicional ao subsumir o caso concreto ao direito correspondente na resolução dos conflitos, aplicando a lei. Atipicamente desempenha função legiferante, elaborando seu próprio Regimento Interno (Art. 96, I, a, CF/88), e administra seus quadros de funcionários, provendo os cargos ou concedendo férias ou licença a seus membros (Art. 96, I, c, f), por exemplo.

O Poder Executivo tem o condão de administrar. O Chefe do Poder Executivo, concentrando as funções de Chefe de Estado e de Governo, no ordenamento pátrio, pratica atos típicos. Todavia, quando o Presidente da República adota Medida Provisória, nos moldes do artigo 62 da CF/88, está legislando e cumprindo função atípica, da mesma forma quando o Poder Executivo é imbuído da função judicante em procedimentos administrativos.

Em consonância o Poder Legislativo assevera sua função típica não somente pela confecção das leis, mas em especial pelo seu papel fiscalizador, entretanto, em sua função atípica, administra seus quadros de funcionários e concede férias e licença a seus membros. Nesse parâmetro, o Legislativo é o órgão competente para julgar os crimes de Responsabilidade cometidos por determinadas autoridades:

Art. 52. Compete privativamente ao senado Federal: I – processar e julgar o Presidente da República e o Vice- Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles. (ANGHER, 2007, p. 61).

Constitucionalmente foi estabelecida função típica e peculiar do Poder Legislativo. No parágrafo 3º, artigo 58 da CF/88, menção expressa a Comissão

Parlamentar de Inquérito atribui poderes de investigação próprios de autoridade judiciária, com o escopo de apurar fatos relacionados à administração, atuando na investigação e controle dos atos do Poder Público.

4. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

As Comissões Parlamentares podem ser permanentes ou temporárias, consoante o disposto no artigo 58 da CF/88:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (ANGHER, 2007, p. 62).

A famigerada Comissão Parlamentar de Inquérito é subespécie das comissões temporárias e devem ater-se a apuração de fato determinado e por prazo certo, conforme o parágrafo 3º do artigo supracitado:

§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 e criminal dos infratores. (ANGHER, 2007, p. 62).

Explícita o dispositivo transcrito a assinatura de um terço dos membros da Casa Legislativa como pré-requisito para o requerimento, além do que a comissão tem caráter precário, por prazo de tempo certo para apuração de fato determinado.

Noutro enfoque, delimita-se o poder de investigação da comissão de acordo com a competência da respectiva Casa Legislativa que a instituiu (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa Estadual ou Câmara Municipal).

Refere-se, ainda o dispositivo constitucional a *poderes de investigação próprios de autoridade judiciária*.

Instrumento de fiscalização de atos da Administração Pública, a Comissão Parlamentar de Inquérito é imbuída de amplos poderes, todavia restritos e limitados. Não existe a possibilidade, nem instrumentos jurídicos específicos para que a comissão comine conseqüências jurídicas às suas conclusões, de modo que identificado um ilícito, deve-se encaminhar as conclusões ao Ministério Público para que *promova a responsabilidade civil e ou criminal dos infratores*.

Nesse diapasão, a própria Separação de Poderes, que justifica a fiscalização ora mencionada, evita a usurpação de competência, delimitando o âmbito de cada “Poder”. Portanto, o poder de investigação, referido, não se coaduna com a prática de atos próprios de outros poderes.

Por outro lado, delimitada autonomia é fundamental à atuação das comissões. A apuração dos fatos exige celeridade por que tem *prazo certo*. E no caso, a extinção das comissões decorre pelo término da sessão legislativa, ou pelo próprio decurso do prazo estabelecido, ou, normalmente, pela entrega do relatório final, peça essencial para o oferecimento de denúncia pelo Ministério Público.

Finaliza-se, dessarte, o ciclo iniciado pela instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, nascida de requerimento de pelo menos um terço dos membros de ambas as Casas Legislativas ou apenas uma, dirigido a sua respectiva mesa diretora, observando na composição da comissão a presença dos partidos que tem menor representatividade.

A Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, ainda estabelece a hipótese de deliberação plenária no caso de não haver requerimento de um terço dos membros do Poder legislativo para instauração da comissão:

Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.
Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de **deliberação plenária**, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado. (ANGHER, 2007, p. 1315, grifo nosso).

5. COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Procedimento peculiar instituído constitucionalmente, as Comissões Parlamentares de Inquérito obedecem ao Princípio da Representação Proporcional dos Partidos. O parágrafo 1º do artigo 58 diz:

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos partidos** ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. (ANGHER, 2007, p. 62, grifo nosso)

É consagrada neste dispositivo a idéia central acerca do preenchimento das vagas de uma comissão. A composição deve obedecer a proporcionalidade da respectiva Casa Legislativa. Dessa maneira, os partidos majoritários terão maior número de vagas nas comissões. Todavia, deve-se atentar a chamada *reserva de vagas*, que denota participação obrigatória dos partidos de menor representatividade, respeitando as minorias.

Ocorre, ao bem da verdade, que hodiernamente a composição das comissões retrata um jogo político. Funções precípuas, como a de Presidente e Relator são objeto de negociações e escambo de interesses. Logo, é notório que a gênese do instituto é comprometida. Vícios imorais e insanáveis, muitas vezes, são observados desde a concepção das CPIs, comprometendo todo resultado final. Os partidos políticos se engalfinham pelas vagas e caso insatisfeitos, dificultam as deliberações, não comparecendo, ou mesmo promovendo a obstrução de votação de matérias essenciais à nação. Observa-se, por conseguinte, nos meios de comunicação de massa, as querelas entre a base governista e a oposição no que diz respeito a nomeação às vagas das comissões.

Noutro enfoque, embora vagas sejam destinadas a minoria, nota-se que a superioridade numérica de votos nas comissões, dos partidos majoritários dificulta ou impede que os requerimentos dos partidos menores sejam deferidos.

O Artigo 58, § 3º da Constituição Federal (1988) dispõe sobre a instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito. No regimento Comum do Congresso

Nacional, reza o artigo 21 e seu parágrafo único acerca do funcionamento das Comissões Mistas de Inquérito. No âmbito da Câmara dos Deputados o Regimento interno disciplina a matéria nos artigos 35 a 38:

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 Cidadania. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

§ 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. (Resolução Nº 17, 1989).¹

No regimento interno do Senado Federal a matéria é definida nos artigos 145 ao 153:

Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

§ 1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

§ 3º O Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente.

¹ Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em 02 mar. 2011.

§ 4o A comissão terá suplentes, em número igual à metade do número dos titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78. (...) Art. 153. Nos atos processuais, aplicar-se-ão, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal. (Regimento Interno: Resolução Nº 93, 1970).²

Em breve síntese, verifica-se que a criação das comissões pode ser idealizada por qualquer membro do Congresso Nacional, desde que um terço dos membros da respectiva casa legislativa seja signatário do requerimento, que deve informar o limite das despesas, prazo de duração da comissão e sua composição numérica.

Essa composição numérica, subsumida ao Princípio da Proporcionalidade, indica que pelo menos um membro dos partidos menos representativos deve compor a comissão. Assevera essa proposição a expressão constitucional “tanto quanto possível”, que disponibiliza obrigatoriamente vaga a minoria parlamentar, mesmo na hipótese de não atingir a proporcionalidade.

Logo, no caso da regra da proporcionalidade não garantir vaga a minoria da respectiva casa, a expressão "tanto quanto possível" determina a sua inclusão, ratificando a comissão parlamentar de inquérito como um instrumento democrático, pelo menos em tese.

² **Senado Federal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf>. Acesso em 15 mar. 2011.

6. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E SUAS LIMITAÇÕES

Equiparada em poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, as Comissões Parlamentares de Inquérito, detém autonomia suficiente para prática de determinados atos. Estes devem estar coadunados com toda legislação aplicada à atividade judiciária, que impõe limites a sua atuação. Mormente, em relação à fundamentação das decisões, ao respeito às garantias fundamentais, a moralidade, a legalidade e especial respeito ao Princípio constitucional da reserva de jurisdição.

Nesse diapasão, como amiúde demonstrado no intróito deste trabalho, a célebre Separação de Poderes reflete sobre a atuação de cada “Poder”, impedindo a usurpação de competências. Ministro CELSO DE MELLO, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.452/RJ (j.16.09.1999) referendou o disposto acima:

(...) assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. (Supremo Tribunal Federal, ano?).³

Observe, por conseguinte, que mesmo em face do §3º do artigo 58 da Constituição Federal (1988) conceder poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, existe atos de competência exclusiva do Poder Judiciário, onde a reserva de jurisdição não permite a sua prática pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Exemplos da denominada “reserva” ocorre na hipótese de decretação de prisão (art. 5º, LXI, CF/88), a não ser em caso de flagrante delito, na hipótese de busca domiciliar (art. 5º, XI, CF/88) e de interceptação telefônica, de correspondência ou telemática (art. 5º, XII, CF/88), além da impossibilidade de seqüestro ou arresto, provocando indisponibilidade de bens do investigado ou qualquer espécie de restrição a garantias fundamentais, todos, atos exclusivos do Poder Judiciário.

³ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

Inerente, todavia, a autonomia da CPI é de seu mister, a convocação para oitiva de testemunhas, com a condução coercitiva, se necessário, além da possibilidade de ouvir investigados e determinar a realização de perícias. Contudo, os atos das comissões, embora eivados de imperatividade, não são auto-executáveis, devendo valer-se do Poder Judiciário para qualquer meio de intervenção na esfera individual, como a condução coercitiva de testemunhas, por exemplo.

Atente-se que a prisão em flagrante delito pode ocorrer em CPI e geralmente ocorre em crimes de falso testemunho ou falsa perícia (art. 342, CP), desacato (art.331, CP) e resistência (art. 329, CP). Subsidiariamente à Lei 1.579/52, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, aplica-se o Código de Processo Penal. O artigo 6ª da citada Lei dispõe: “Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.” (ANGHER, 2007, p.1315).

Consoante o exposto, as testemunhas devem ser intimadas nos moldes do artigo 206 do Código de Processo Penal, que preceitua acerca do comparecimento para prestar depoimento. Entretanto, o compromisso de dizer a verdade, não incide (art. 208, CPP) sobre ascendentes, descendentes, afim em linha reta, cônjuge, mesmo divorciado, pai ou mãe, irmão ou o filho adotivo do investigado, “quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias.” (Código de Processo Penal, 2007).

Na Carta Magna (1988), no artigo 49, o inciso X dispõe:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. (ANGHER, 2007, p. 60).

Discrimina, portanto, o inciso supra, o objeto de fiscalização, qual seja: atos da administração, consubstanciado num relatório final que, se for o caso será encaminhado ao Ministério Público para responsabilização civil ou criminal, de forma que fica evidente que o instituto, aqui delineado, não confere poder ao Legislativo

para condenar ou responsabilizar criminalmente um investigado, atos próprios do Poder Judiciante.

Em relatório do *habeas corpus* 71.039/RJ, o Ministro Paulo Brossard explicitou:

A Comissão Parlamentar de Inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração (Constituição, art. 49, X), com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas por lei, ou ainda para verificar efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se, no curso de investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo qualquer do povo. Constituição, artigo 58, §3º, in fine. (Supremo Tribunal Federal, Ano).⁴

Assevera o eminente jurista, a intervenção do judiciário apenas quando da existência de fato criminoso, todavia impende ressaltar a ingerência do Poder Judiciário quando da proteção de garantias e direitos fundamentais suscitadas por investigados, indiciados e testemunhas.

Exemplo peculiar de garantia é o direito do acusado contra a auto-incriminação, insculpido em diversos dogmas constitucionais. Elenco suntuoso perpassa pela presunção de inocência até o transito em julgado da sentença condenatória (art. 5º, LVII, CF/88), a garantia do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88), do precípua direito de permanecer em silêncio e de constituir procurador habilitado à sua defesa.

O direito fundamental do cidadão da não auto-incriminação reflete no direito ao silêncio, conclamado no artigo 5º, LXIII da Constituição Federal: “LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado.” (ANGHER, 2007, p. 46).

⁴ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

O inciso supra, incide a todos que são submetidos a um interrogatório, em qualquer de suas fases, seja perante autoridade policial ou perante autoridade judicial, com intuito de coibir abusos de autoridades que possam usar de meios escusos para obtenção de provas, desrespeitando a dignidade da pessoa humana.

O Voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa no *Habeas Corpus* nº 100.200, proferido em 08/04/2010 ratifica a tese aqui encampada:

No tocante as garantias legais e constitucionais de pessoa convocada para prestar depoimento perante Comissão Parlamentar de Inquérito, independente de ser ouvida na condição de testemunha ou investigada, é firme e inabalável a jurisprudência desta corte no sentido de se assegurar o privilégio contra auto-incriminação (*nemo tenetur se detegere*), o direito e a comunicar-se com seu advogado, persistindo, contudo, a obrigatoriedade de comparecimento à sessão na qual será ouvido o convocado. (Supremo Tribunal Federal, Ano?).⁵

O direito ao silêncio, advindo da máxima *nemo tenetur se detegere*, confere ao acusado o direito de calar diante de perguntas formuladas por autoridades. Vale frisar que testemunhas podem exercer o direito ao silêncio em caso de pergunta auto-incriminadora.

Impende ainda lembrar que o Brasil ratificou em 1992, através do Decreto nº 678 de 06 de novembro, o Pacto de San José da Costa Rica de 1969, que embora não tenha força de Emenda Constitucional, tem eficácia de lei infraconstitucional, e assegura em seu artigo 8º, 2, g, o direito contra auto-incriminação:

Artigo 8º - Garantias judiciais
(...) 2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

⁵ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em : 15 mar. 2011.

(...) g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada” (Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969).⁶

Observe que somente após vinte e três anos a República Federativa do Brasil aderiu aos termos do Pacto de San José. O momento político favorável da democracia incipiente aquiesceu com a tendência dos países mais evoluídos juridicamente. Após período nebuloso de ditadura militar, a ratificação do Pacto de San José possuiu o condão de quebrar com o paradigma anterior, composto por autoridades arbitrárias e sem limites.

O Brasil, ainda veio aprimorar sua legislação referente ao tema, quando alterou a redação do ao artigo 186 do Código de Processo Penal e acrescentou o parágrafo único. Anteriormente o preceito dava conotação pejorativa ao silêncio do acusado em face de uma indagação:

“Art. 186. Antes de iniciar o interrogatório, o juiz observará ao réu que, embora não esteja obrigado a responder às perguntas que lhe forem formuladas, o seu silêncio poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa.” (JURÍDICO, Conteúdo, 2007).

Paradoxalmente, o artigo concedia direito ao silêncio, ao acusado, porém este poderia ser interpretado em seu desfavor. Ilógico! A inclusão do parágrafo único e novo texto outorgaram novos contornos ao direito em destaque:

“Art. 186. Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas.” (ANGHER, 2007, p. 519).

A célebre frase dos filmes policiais americanos: “você tem o direito de permanecer calado, tudo o que disser poderá ser usado contra você no tribunal”, oriunda do Princípio anglo-saxão do *privilege against self-incrimination*, ganha contornos específicos no Brasil, somente no século vinte e um, com a edição da Lei 10.792 de 2003, dando novo aspecto ao artigo supracitado.

⁶ Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

Não há que se olvidar que a nova redação do artigo, embora se refira somente a acusado, confere à testemunha o direito de silenciar-se ante a pergunta auto-incriminadora, apesar do dever de responder as demais perguntas em face da obrigação de depor, sob pena de incorrer em crime de falso testemunho. Oportuno citar brocardo jurídico salutar: “Ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo”, que referenda todo exposto.

Alguns outros limites impostos às comissões pela “reserva de jurisdição” devem ser destacados. Já citada anteriormente, e agora analisada amiúde, a impossibilidade, sem a intervenção do Poder Judiciário, de decretar busca e apreensão está consolidada pela proteção constitucional da inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, CF/88):

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. (ANGHER, 2007, p. 44).

Apenas nas hipóteses elencadas no inciso é possível adentrar numa casa contra a vontade do morador. Note que o direito a inviolabilidade só pode ser transposto por determinação judicial, e, frise-se, durante o dia.

È de demasiada importância a reserva de jurisdição por que a Carta Magna quer tutelar bens jurídicos fundamentais, o que denota a necessidade de uma interpretação restritiva quanto aos *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais*.

A interceptação telefônica, ou a gravação de diálogo alheio somente poder ser autorizada mediante decisão judicial. A proteção constitucional de sigilo às comunicações (art. 5º, XII, CF/88) excepciona este direito apenas para fins de investigação criminal ou instrução processual, o que não é objeto de uma comissão Parlamentar de Inquérito:

XII - é inviolável o sigilo da 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. (ANGHER, 2007, p. 44).

A Lei 9.296/96 regulamenta o inciso citado (art. 1º), numerando, excepcionalmente os casos de interceptação (art. 2º):

Artigo 1º - A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigilo de justiça.

Parágrafo único - O disposto nesta Lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

Artigo 2º - Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;

II - a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

III - o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção. (ANGHER, 2007, p. 1077).

Nesse sentido, a interceptação ocorre excepcionalmente, quando houver indícios razoáveis de autoria ou participação em crime punido com pena de detenção e não houver outros meios de prova disponíveis. Assim, compete apenas ao juiz da ação principal decretar a interceptação para fins de investigação criminal e em instrução processual penal.

Conclui-se, evidentemente, que qualquer modalidade de constrição de direito, dessa natureza, deve pressupor determinação judicial. Os poderes de investigação concedidos ao Congresso Nacional não tem o condão de usurpar as funções do Poder Judiciário.

Diferentemente da interceptação telefônica que grava a conversa alheia, a quebra do sigilo telefônico revela, tão somente os registros de ligações efetuadas e recebidas. Espécies do gênero comunicações telefônicas, ambas estão tuteladas pela garantia constitucional da inviolabilidade.

Em contrapartida, as comissões já decretaram a quebra de sigilo telefônico, ou seja, apenas quebra do sigilo dos dados telefônicos e não do conteúdo dos diálogos, por deliberação dos membros da respectiva Casa Legislativa. Asseverou o

Supremo Tribunal Federal que o Princípio da reserva de jurisdição não se aplicava a quebra de sigilo telefônico por Comissão Parlamentar:

A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - 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. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514 (STF, MS 23.452-RJ, rel.Min. Celso De Melo, decisão 16-09-1999). (Supremo Tribunal Federal, 1999).⁷

Mesmo entendimento já foi concedido as Comissões Parlamentares de Inquérito, quanto à auto-executoriedade da quebra de sigilo fiscal e bancário e até uma lei foi editada neste sentido.

A quebra de sigilo bancário e fiscal foi disciplinada na Lei Complementar nº 105/2001, que prevê em seu artigo 4º, §1º:

Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

“§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.” (Lei Complementar nº 105, 2011).⁸

⁷ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em : 15 mar. 2011.

⁸ Portal da Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm>. Acesso em: 03 abr. 2011.

O Decreto-lei nº 3.724/2001 regulamentou a matéria disciplinando a quebra do sigilo bancário, em processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal, em face do artigo 6º da citada lei legitimar a autoridade administrativa:

“Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.”(Decreto-lei Nº 3.724, 2001).⁹

Recentemente em 2010, todavia, no julgamento do RE 389.808 o STF se pronunciou contrariamente a decisão proferida outrora, e negou quebra do sigilo bancário. Os direitos fundamentais sopesaram em demasia na decisão, denotando uma esfera de atuação típica e exclusiva do Poder Judiciário. Em se tratando de direitos fundamentais a cautela é imprescindível. Direitos à privacidade (art. 5º, X, CF) e ao sigilo de dados (art. 5º, XII, CF) são garantias sob a tutela da reserva legal.

A divergência, nesta seara, culminou com o advento de varias Ações Diretas de Inconstitucionalidade da Lei Complementar 105/2001 (nº 2.386, 2.389, 2.390, 2.397, 2.406 e 4.006), todas pendentes de julgamento.

A conclamada Separação de Poderes soluciona a questão, pois atribui funções peculiares a cada “Poder”, e infere-se, por conseguinte que a imparcialidade, alheia aos interesses em conflito são típicos, somente, do poder judicante.

Entendimento similar é aplicado quanto ao poder das CPIs de decretar prisão. A liberdade como bem jurídico tutelado constitucionalmente somente pode ser derogado nos casos taxativos que a própria Lei Mor define. Portanto, apenas em

⁹ Portal da Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3724.htm>. Acesso em: 03 abr. 2011.

flagrante delito (art. 5º, LXI, CF/88), e através de ordem judicial (art. 5º, LXI, CF/88) e durante estado de defesa decretado pelo Chefe do Poder Executivo, a prisão por crime contra o Estado (art. 136, CF/88).

Como já afirmado, os poderes de investigação próprios de autoridade não conferem competências jurisdicionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. A prática de medidas coercitivas pressupõe uma determinação judicial. Destarte, à Comissão Parlamentar de Inquérito, através de deliberação nos moldes do regimento interno, pode requerer fundamentadamente (art. 93, IX, CF/88) a autoridade judicial medidas acautelatórias, de indisponibilidade de bens ou restritivas de direito como a proibição de deixar o país e requerer prisão provisória.

Coaduna-se o pensamento transcrito com a mesma tese descrita no Relatório emitido no Mandado de Segurança nº 23.455-5 (SILVEIRA, 1952) em relação à impossibilidade da Comissão Parlamentar de Inquérito determinar a indisponibilidade dos bens do Sr. Nicolau Santos Neto:

À vista, pois, da orientação que se confirmou em sucessivos julgados, a partir de agosto de 1999, sobre a matéria, qual acima registrei, compreendo que, no caso concreto, outra não pode ser a decisão da Corte, senão a de, na linha dos precedentes, deferir o writ para anular o ato da CPI, indicada como autoridade coatora, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante.

Torno explícito, entretanto, que cassado o ato da CPI em referência, os bens do impetrante continuarão sujeitos a **indisponibilidade que decretou o Juiz federal da 12ª Vara da seção Judiciária de São Paulo**, na ação civil pública sobre a matéria em curso. A decisão desta Corte não tem o condão de anular, nem interferir no ato judicial de primeiro grau. (Supremo Tribunal Federal, 2007, grifo nosso).¹⁰

Conforme a visão aqui delineada, as Comissões Parlamentares de Inquérito detém relativa autonomia para seu mister. A imperatividade de suas deliberações, todavia não é absoluta, tampouco auto-executável, prescindindo de decisão judicial para alcançar a execução de seus atos.

¹⁰ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

O controle dos atos da administração é o escopo maior das comissões (art. 49, X, CF/88). A função jurisdicional cabe, eminentemente ao Poder Judiciário. A fiscalização a que se refere o pré-citado preceito legal define o objeto de atuação da CPI. Inere-se, portanto, que o limite das CPIs diz respeito exclusivamente a questões de interesse público. Não cabe, conseqüentemente, instauração de CPI para investigar atos da vida privada. O fato determinado, a que alude o parágrafo 3º do artigo 58, deve repercutir sobre o interesse de algum ente estatal, que o Poder Legislativo exerça fiscalização.

7. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A concepção da aplicação do instituto, delineada neste trabalho, sobretudo, preconiza a obediência a chancela constitucional aos direitos fundamentais.

A normatização específica sobre o tema aqui discutido, seja a Lei 1.579/52, ou os Regimentos Internos das Casas Legislativas, devem seguir, rigorosamente, os ditames e princípios constitucionais.

Exemplo dessa assertiva ocorre na necessidade de fundamentação (art. 93, IX, CF/88) das decisões das Comissões Parlamentares de Inquérito. Equiparadas a autoridades judiciais quanto aos poderes de investigação, detêm autonomia e imperatividade para a consecução de determinados atos. Portanto, devem ter fundamentação qualquer deliberação da CPI, sob pena de vício passível de controle pelo Poder Judiciário.

Vide a Decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.029-06, impetrado em razão de ausência de fundamentação em deliberação de CPI em relação a quebra de sigilo bancário e fiscal:

Esta Corte firmou orientação unânime acerca da necessidade de que sejam fundamentadas as deliberações das CPIs que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais, são nulos se destituídos de fundamentação (Cf. artigo 93, IX), assim também, os das referidas comissões, a quem o § 3 do artigo 58 da Constituição confere “os poderes de investigação próprios de autoridades judiciárias”. Precedentes: MS nº 23619, GALLOTI (DJ de 07. 12. 00); 23.466, PERTENCENTE (DJ DE 06. 04. 01); Ms 23. 452, CELSO DE MELLO (DJ 12. 05. 00).

Na hipótese, o requerimento aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito apresenta dados referentes aos impetrantes, que, à primeira vista, não me parecem suficientes para fundamentar a quebra do sigilo protegido pelo artigo 5º, X e XII, da Constituição Federal.” (Supremo Tribunal Federal, 2006).¹¹

Outro direito fundamental é balizador da atuação de qualquer dos três poderes. O Devido Processo Legal está disciplinado no inciso LIV do artigo 5º da

¹¹ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em : 02 jun. 2011.

Carta Magna de 1988. Em seu aspecto formal denota obediência a certas formalidades quanto à confecção das leis, por exemplo. Noutro enfoque, do ponto de vista material, a garantia define que a pessoa só pode ser privada de sua liberdade e de seus bens, ou sofrer qualquer tipo de intervenção na esfera de seus direitos, por meio de um processo cujo procedimento e cujas suas conseqüências tenham sido previstas em lei e que a **decisão judicial** seja amparada pela proporcionalidade e razoabilidade (Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

A interpretação extensiva do citado dispositivo deflui pela sua aplicação a qualquer processo ou procedimento. Em um Procedimento Administrativo há fases de instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento que condiciona a atuação do Estado na solução das controvérsias. O Código de Processo Penal dispõe acerca do Inquérito Policial, procedimento de caráter administrativo que antecede a Ação Penal. Em que pese a ausência da aplicação do contraditório e ampla defesa neste instituto, face ao sigilo típicos às investigações criminais, seu viés inquisitivo e ausência de partes litigantes, há uma gama de direitos aos investigados que devem ser, rigorosamente, observados. A competência da polícia judiciária em razão de sua respectiva circunscrição (art. 4º, CPP) prazo de dez ou trinta dias para conclusão (art. 10º, CPP) e o direito ao contato com advogado são a demonstração de limites inculcados na legislação pátria a atuação estatal na persecução criminal.

Com igual respeito aos direitos fundamentais, as CPIs são imbuídas da persecução de fatos relacionados a administração, porém com a atividade limitada por determinados fatores. Em consonância com a legislação, uma Comissão Parlamentar de Inquérito só pode ser instaurada com a assinatura de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa, com seu pedido de abertura dirigido a Mesa Diretora, que da publicidade ao ato na leitura em Plenário, e com a participação dos partidos políticos que tenham representatividade, observando a proporcionalidade partidária. Daí segue a fase inquisitorial ou investigativa, resultando no relatório final que pode servir de elemento suficiente para denúncia do Ministério Público ante a presença de fato delituoso. Ademais, o prazo certo, a que se refere o § 3 do artigo 58 da Constituição Federal (1988) também é um aspecto formal salutar, na medida em que impede comissões *ad infinitum*.

Estes aspectos formais são passíveis de controle externo exercido pelo Supremo Tribunal Federal. O Habeas Corpus, remédio constitucional (art. 5º, LXVIII, CF/88), refere-se a garantia individual ao direito de locomoção. A simples ameaça de constrangimento deste direito por ilegalidade ou abuso de poder de autoridade legítima a adoção da medida protetiva em destaque. Como garantia do direito de liberdade é direito fundamental de máxima importância. Na CPI é exercido de forma peculiar. A iminência de constrição do direito de liberdade permite o ingresso do denominado Habeas Corpus preventivo.

Todavia, a presunção de inocência, o direito quanto a não auto-incriminação por si só, já deveriam assegurar ao investigado ou testemunha a tutela do direito de ir e vir. Essas prerrogativas constitucionais, fontes do direito ao silêncio, em tese não precisariam de proteção preventiva nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Assim, mesmo diante da perspectiva constitucional de que ninguém deve produzir prova contra si mesmo, ocorre a impetração de Habeas Corpus preventivo para ratificar as garantias elencadas. De maneira geral este instituto se aplica quando um agente de pessoa jurídica, no exercício de atribuições do poder público pratica ato ilegal ou abuso de poder, infringindo a liberdade de locomoção. Na iminência de abuso ou ilegalidade o Habeas Corpus Preventivo é o meio mais hábil a coibir os excessos ou arbitrariedades.

Vale dimensionar, ainda, que nas Comissões Parlamentares de Inquérito o investigado não sofre interrogatório. Ato típico de autoridades policiais ou judiciais pressupõe uma acusação formal e fundamentada ao interrogado, que presta compromisso de dizer a verdade. Entretanto, nas CPIs, não há acusação formal imputada ao investigado, que fornece, tão somente, uma declaração, e, portanto não presta compromisso de dizer a verdade e tão pouco pode ser preso por mentir. Às testemunhas é conferido o dever de dizer a verdade, sob pena de prisão em flagrante delito por crime de falso testemunho. Noutra via, o mero declarante, como o investigado na CPI, pelo seu aspecto eminentemente parcial quanto aos fatos e sua repercussão, não cabe a instituição do compromisso de falar a verdade, impetrando o Habeas Corpus nestes casos, apenas para ratificar as garantias mencionadas.

Vige no ordenamento jurídico pátrio, modalidade diversa de remédio constitucional (art. 5º, LXIX, CF/88) que integra outra espécie de controle dos atos das CPIs pelo Poder Judiciário.

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público." (ANGHER, 2007, p. 46).

O Mandado de Segurança tem natureza processual de ação civil de rito sumário, todavia não foi disciplinada pelo Código de Processo Civil. A legislação extravagante nº 12.016 de 07 de agosto de 2009 regulou a matéria:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (Lei Nº 12.016, 2009).¹²

O mencionado direito líquido e certo é aquele demonstrado de plano, através de prova pré-constituída, pois não cabe dilação probatória na espécie de rito típica da ação constitucional. Logo, é a disponibilidade imediata das provas que vai consignar o direito do impetrante como líquido e certo, trazendo a comprovação dos fatos desde a inicial.

Noutro enfoque, aplica-se o Mandado de Segurança por exclusão, no caso do direito líquido e certo não ser tutelado nem por *habeas data*, nem por *habeas corpus*. Obviamente a ilegalidade ou abuso de poder, a que nos referimos, advém de atos do próprio Poder Público ou de delegatários de serviços públicos. Vide a súmula 510 do Supremo Tribunal Federal, que afirma: "Praticado o ato por autoridade, no exercício de função delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou medida judicial" (ANGHER, 2007, p. 1678).

12 **Portal da Legislação.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 02 jun. 2011.

Observe que a competência de julgamento, tanto do Habeas Corpus preventivo quanto do Mandado de Segurança está adstrita ao âmbito de atuação da CPI. Assim, de acordo com a categoria ou esfera da autoridade coatora se identificará o juízo competente.

Nesse interregno, vale destacar o conceito de autoridade coatora trazido pelo ilustre professor Helly Lopes Meirelles: “autoridade é toda pessoa física investida de poder de decisão dentro da esfera de competência que lhe é atribuída pela norma legal”. Neste sentido, caso o ato coator seja praticado por CPI instaurada por uma Câmara Municipal, ou por Assembléia Legislativa Estadual, a Justiça Comum Estadual é competente para o processamento do *Writ*.

Note que o critério de natureza funcional, em regra, determina a competência de julgamento dos remédios constitucionais delineados. Assim, a definição da autoridade coatora determinará a correspondente competência.

Nesta seara, os atos ilegais ou abusivos do Congresso Nacional são de competência originária do Supremo Tribunal Federal, segundo dispõe o artigo 102, “d”, da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
d) o "habeas-corpus", sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal. (ANGHER, 2007, p. 69).

No propósito de referendar todos os direitos e garantias já mencionados, faz-se mister explicitar a premente necessidade da assistência de um advogado, assegurada constitucionalmente.

O artigo 133 da carta magna assevera: “Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.” (ANGHER, 2007, p.76).

Dessa premissa, reverbera legislação específica sobre o tema. O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil dispõe em diversos incisos do artigo 7º direitos inerentes a sua função social:

Art. 7º São direitos do advogado:

III - comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando estes se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis. (ANGHER, 2007, p. 1036).

Observe que a incomunicabilidade do investigado nunca pode se referir a atuação do causídico, sob pena de privação de direito fundamental do investigado, passível de controle pelo Poder Judiciário.

Justifica a imprescindibilidade do advogado nas Comissões Parlamentares de Inquérito por outros incisos da lei citada, que defere o direito de estar presente e ingressar em quaisquer repartições públicas para defesa dos interesses jurídicos do investigado:

VI - ingressar livremente:

c) em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado;

d) em qualquer assembléia ou reunião de que participe ou possa participar o seu cliente, ou perante a qual este deva comparecer, desde que munido de poderes especiais;

VII - permanecer sentado ou em pé e retirar-se de quaisquer locais indicados no inciso anterior, independentemente de licença. (ANGHER, 2007, p. 1037).

E como arma salutar do exercício e defesa do Estado Democrático de Direito, é consignado ao advogado diversas formas de atuação nos litígios ou inquirições:

X - usar da palavra, pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, mediante intervenção sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, bem como para replicar acusação ou censura que lhe forem feitas;

XI - reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento;

XII - falar, sentado ou em pé, em juízo, tribunal ou órgão de **deliberação coletiva da Administração Pública ou do Poder Legislativo**. (ANGHER, 2007, p. 1037, grifo nosso)

Em suma, consagra a legislação especial, bem como a própria Carta Magna a crucial interferência do advogado à consecução da justiça, também, nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Sendo de sua alçada intervir nos feitos, não apenas se comunicando com seu cliente, mas, comumente, dirigindo-se diretamente aos membros da comissão com o intuito de coibir qualquer abuso ou omissão, ou suscitar questões de relevante interesse em benefício de seu cliente.

Nesse enfoque, é primordial a assistência jurídica de um profissional habilitado para coibir qualquer violação de direito, e no caso de abuso ou ilegalidade, é da responsabilidade do profissional a impetração do remédio mais adequado a tutela dos direitos e garantias delineadas neste trabalho.

CONCLUSÕES

As reflexões inculcadas neste artigo engendram a independência e harmonia entre os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo como premissa lógica à consecução dos fins colimados constitucionalmente. A Separação de Poderes é o azeite que concerne apenas ao Poder Judiciário à função jurisdicional.

Obviamente, qualquer modalidade de constrição de direito, deve ser antecedida de determinação judicial. Conclusão amparada por diversos princípios e normas constitucionais, explicita os limites do Poder Legislativo na atuação de sua função típica fiscalizadora.

Objeto das Comissões Parlamentares de Inquérito, os atos da administração, através de deliberações da respectiva Casa Legislativa, devem estar sempre fundamentados. Com poderes assemelhados aos de autoridades judiciais, devem se submeter ao mesmo rigor e formalidades legais. Porquanto, as investigações das CPIs incidem sobre questões, exclusivamente, de interesse público.

A liberdade, a presunção de inocência, o devido processo legal, o direito ao silêncio, a privacidade, a inviolabilidade de dados e comunicações, a inviolabilidade do domicílio, o contraditório e a ampla-defesa, o direito contra a auto-incriminação e de constituir procurador habilitado para a defesa são direitos imanescentes de qualquer cidadão e não podem ser subsumidos ao alvedrio de um órgão, eminentemente político.

A imparcialidade necessária à jurisdição não é característica própria do Poder Legislativo, em especial de suas Comissões Parlamentares de Inquérito. Ao revés, vê-se um emaranhado de forças políticas, capaz de deturpar o instituto em análise, a fim de que interesses políticos e pessoais se sobressaíam sobre a investigação.

Por conseguinte, os poderes concedidos constitucionalmente às CPIs, não reverberam na usurpação dos poderes do Poder Judiciário. Logo, a decretação de prisão, a busca e apreensão, a condução coercitiva de testemunha, a interceptação telefônica, a quebra de sigilo de dados e de comunicações, a quebra de sigilo

bancário e fiscal são medidas exclusivas do Poder Judiciante. Isto quer dizer que, apesar da imperatividade das decisões das comissões, estas não são auto-executáveis, devendo o Poder Legislativo socorrer-se as autoridades competentes para jurisdizer no caso concreto.

Porquanto, todas as limitações referidas têm o supremo escopo de garantir ao indivíduo seus direitos fundamentais. Entretanto, na hipótese de ameaça ou lesão o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição tutela o cidadão que dispõe de remédios constitucionais na defesa de seus direitos.

Para este propósito, a Constituição Federal consagra a advocacia como elemento crucial à administração da justiça, corroborando a extrema necessidade de assistência jurídica, por procurador habilitado, na defesa dos direitos dos investigados em Comissões Parlamentares de Inquérito.

REFERÊNCIAS

ANGHER, A. J. **Vade Mecum acadêmico de direito**. Edição 5. São Paulo: Rideel, 2007.

BRASIL. **Resolução Nº 17, 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em 02 mar. 2011.)

BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2011. **Regimento Interno: Resolução Nº 93 de 1970**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf >. Acesso em 15 mar. 2011.

BRASIL. **Lei Nº 12.016, de 07 de Agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 02 jun. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, 2011**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm>. Acesso em: 03 abr. 2011.

BRASIL. **Decreto-lei Nº 3.724, de 10 de Janeiro de 2001**. Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3724.htm>. Acesso em: 03 abr. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Edição 5. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969, San José da Costa Rica. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

JUNIOR, Gabriel Dezen. **Curso Completo de Direito Constitucional**. Edição 1. Brasília: Vestcon, 2002.

JURÍDICO, Conteúdo. *CPP - Art. 186 - Do interrogatório do acusado*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 28 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.5026>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

MEIRELES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Edição 27. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. Edição 33. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Edição 25. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo penal**. Edição 11. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Edição 18. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal**. Edição 5. São Paulo: Editora Revistados Tribunais, 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Edição 32. São Paulo: Malheiros, 2009.

Supremo Tribunal Federal. **Portal Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. Edição 11. São Paulo: Saraiva, 2009.