

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP
Renan Leite de Moura

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – PODERES E LIMITES
DIREITO CONSTITUCIONAL

SÃO PAULO
2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP
Renan Leite de Moura

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em **Direito Constitucional**, sob a orientação do Prof., Dr. - Luiz Guilherme Arcaro Conci

SÃO PAULO
2017

Banca examinadora

Dedico o presente trabalho ao professor Luiz Guilherme Arcaro Conci, grande teórico do Direito Público, cujas palestras motivaram e inspiraram a todos durante o curso.

Dedico também à minha esposa Isabella e à Duquesa, que me fizeram companhia e apoiaram em todas noites que passei trabalhando nesta monografia.

RESUMO

O presente trabalho trata das Comissões Parlamentares de Inquérito e os poderes e limitações que foram concedidos pela Constituição Federal de 1988. Para isso, cumpre fazer uma análise histórica e de direito comparado que levaram o instituto ao seu estado atual, bem como dos contornos atuais e a relação com o Poder Judiciário.

O exercício da atividade de fiscalização e controle do Poder Legislativo, ao longo do tempo, consolidou-se a ponto de conferir a possibilidade de investigação com disposição em nível constitucional, dada a importância e a necessidade de participação ativa dos legisladores para averiguar o cumprimento das leis conforme o interesse público.

Todavia, independentemente do prestígio do instituto, assim como qualquer norma constitucional, não é absoluto, encontrando os limites dentro da própria Lei Maior que as concede.

Com isso, o presente trabalho vai trazer os diferentes aspectos que envolvem o instituto, relatando alguns dos mais relevantes dos inúmeros poderes e limitações.

SUMMARY

The present work is about the Parliamentary Investigation Committees and the powers and limitations granted by the Brazilian Federal Constitution of 1988. To do so, a historic and comparative law analysis to see how the institute became what is now, as well as of the current contours and the relation with the Judiciary.

The exercise of the inspection and control activity of the Legislative Branch, over time, consolidated conferring a research possibility based in the constitution, given the importance and the need for participation of legislators to investigate compliance of laws according to public interest.

However, regardless of the prestige of the institute, as well as any constitutional norm, it is not absolute, finding the limits within the Greater Law that grants it.

Thereby, the present work will bring the different aspects that involve the institute, reporting some of the most relevant of the many powers and limitations.

SUMÁRIO

1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO DIREITO COMPARADO.....	8
1.1. Na Inglaterra.....	8
1.2. Na França	9
1.3. Na Alemanha.....	10
1.4. Na Itália	12
1.5. Na Espanha.....	14
1.6. Em Portugal.....	17
1.7. Nos Estados Unidos	22
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL.....	25
2.1. Constituição Imperial de 1824	25
2.2. Constituição Republicana de 1891	26
2.3. Constituição de 1934.....	26
2.4. Constituição de 1937.....	27
2.5. Constituição de 1946.....	28
2.6. Constituição de 1967	30
3. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988....	33
3.1. Requisitos para a criação.....	35
3.1.1. Numero de signatários.....	35
3.1.2. Fato determinado	35
3.1.3. Prazo Certo	37
3.2. Poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito	38
3.2.1. Determinação de diligências.....	40
3.2.2. Convocação de Ministros de Estado e Depoimentos de Autoridades	41
3.2.3. Convocação do Indiciado.....	42
3.2.4. Depoimento da testemunha.....	43
3.2.5. Quebra de Sigilo dos Dados e Comunicações	44
3.3. Direitos Constitucionais e Poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito.....	46
CONCLUSÃO	51
BIBLIOGRAFIA	53

INTRODUÇÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito surgiu no plano constitucional, como meio de fiscalização e controle dos atos do Poder Público, dos seus agentes e inclusive dos cidadãos. Para isso, foram atribuídos ao Poder Legislativo poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, que melhor auxiliam na execução de seus trabalhos.

Atualmente, as Comissões Parlamentares de Inquérito ocupam grande espaço na mídia, e são tidas pela sociedade como método de controle contra a corrupção e desvios.

Assim, o presente trabalho visa abordar os diferentes aspectos da Comissão Parlamentar de Inquérito, para identificar origens, poderes e limites.

Destarte, é imperioso que sejam delineados os requisitos para o a instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito, como o fato determinado e a obrigatoriedade do prazo certo para a conclusão das investigações. Requisitos estes que são formais e indispensáveis para que a prestação pública seja praticada da melhor forma possível.

1.COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO DIREITO COMPARADO

1.1. Na Inglaterra

Conforme ensina Celso Bastos, o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, típico do parlamentarismo, surgiu na Inglaterra, no século XVI. Ao longo da história, é adotado nas monarquias e repúblicas parlamentaristas europeias e, posteriormente, nas Constituições americanas, tal qual a Constituição dos Estados Unidos (BASTOS, 2004, p.353).

Todavia, Andyara Klopstock Sproesser anota que o instituto só se consolida nos séculos XVIII e XIX, em que duas modalidades eram conhecidas: comissões parciais, ou restritas (**select comitees**); e as comissões totais (**comitees of the whole house**). Estas, segundo a autora, sequer seriam comissões, pois no caso o próprio parlamento, excepcionalmente, estava dedicado à investigação. Entretanto, esta possibilidade só foi mantida até o final do século XVIII (SPROESSER, 2008, p.149).

Insta salientar, que no período acima, os inquéritos não estavam limitados a investigar as irregularidades e abusos das autoridades públicas, mas poderia ser direcionado às questões econômicas e sociais, com o fim de fornecer as informações necessárias para poder legislar sobre os assuntos.

1.2. Na França

A possibilidade de constituição de comissões parlamentares de inquérito não recebe tratamento constitucional, sendo que a Constituição Francesa de 1956, que instituiu a “Quinta República”, não faz referência às comissões. Entretanto, as chamadas *comissions d'enquête*, sempre funcionaram no Parlamento Francês. O procedimento atualmente é regulado por lei, pela “Ordinance” nº 58-1100 de 17 novembro de 1958.

Conforme lições de Andyara Klopstock Sproesser, apesar de haver divergência quanto à origem das comissões na França, certamente, no período anterior a 1789, quando ocorreu a Revolução e foi estabelecida a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, não havia instauração de inquérito parlamentar ou órgão de execução, obviamente, em função da França ter adotado na época o absolutismo real, onde a vontade do monarca prevalecia sobre as demais. Não obstante, não havia também parlamento, no sentido de representação política, legislação e fiscalização ou controle dos demais poderes. O que mudou após a proclamação de 9 de julho de 1789, que instituiu a Assembleia Nacional Constituinte (SPROESSER, 2008, p.159).

Assim, foi promulgada a primeira Constituição escrita da França, em 3 de setembro de 1791, a partir da qual, é possível cogitar a existência do inquérito parlamentar. Embora a primeira legislação a tratar das comissões seja de 1914, isso não impediu a criação destas antes do referido ano.

Uma característica marcante das Comissões de Investigação no sistema francês é a impossibilidade de simultaneidade, entre procedimento investigatório parlamentar e judicial. Se houver a instauração posterior de processo judicial, sobre mesmos fatos de que trate investigação parlamentar, esta deve cessar.

Outra característica é que após a reforma de 1958, as sessões deveriam ser secretas, sem exceções e com expressa proibição de divulgação dos dados das investigações até que esteja concluído o relatório final. Tratava-se do único caso de

total segredo no funcionamento de comissões. Todavia, com o advento da lei alteradora de julho de 1991, a regra é a publicidade, o que não exclui a possibilidade da comissão deliberar sobre a manutenção do segredo, que se violado, acarreta em uma pena de até dois anos de prisão. Quanto à solicitação de documentos secretos que dizem respeito à segurança nacional, defesa interna e assuntos estrangeiros, estes podem ser negados às comissões. Entretanto, outros documentos não podem ser negados nem é possível a recusa no comparecimento para depor, o que sujeita a pessoa até dois anos de prisão (SANTOS GONÇALVES, 2000).

É relevante assentar que o instituto não é um instrumento de minoria parlamentar, pois para aprovação é necessária aprovação na forma de resolução, que deve apontar com precisão os fatos que deram origem à investigação.

A comissão tem o prazo de seis meses para seu funcionamento, a contar da resolução que a criou e não é possível a constituição de nova comissão de inquérito para investigar os mesmos fatos, objetos de outra, a não ser após o intervalo de doze meses.

1.3. Na Alemanha

Consoante Andyara Klopstock Sproesser, a Constituição Saxônica-Weimar-Eisenach, de 1816, é tida como a primeira que continha expressamente o inquérito parlamentar, no seu artigo 91. Que não foi bastante para que ocorressem efeitos práticos (SPROESSER, 2008, p.166).

Apenas com a vinda do pensamento revolucionário francês de 1848, que ventila os ideais da Revolução de 1789, como soberania popular, separação de poderes, liberdade e supremacia das assembleias, que os Estados alemães se motivaram a substituir os velhos costumes e leis, pois até então as Constituições provinham da vontade dos monarcas no poder. Segundo a autora, Frankfurt foi o centro do movimento reformador, teve em 1846 a promulgação da Constituição, na

qual são incluídos respaldo às liberdades civis, direitos políticos democráticos e garantias processuais, tal qual previstos nos Estados de Direito.

Apesar da Constituição Imperial de 1871, que unificou a Alemanha, ter se silenciado acerca do inquérito parlamentar, a Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, retomou a linha de Frankfurt, com a previsão do instituto em seu artigo 34.

A atual Constituição da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, substituiu a Constituição de Weimar. Denominada Lei Fundamental de Bonn, em seu artigo 44, disciplina as comissões de investigação – *Untersuchungsausschüsse* e, com o escopo de continuar a tradição de sua antecessora, proporciona às minorias parlamentares um instrumento de equilíbrio com a maioria (MÁRMORA ZAINAGHI, 2001).

O referido artigo possibilita a nomeação de uma comissão, que reúne provas necessárias em sessão pública, desde que estabelecida pela quarta parte dos membros do parlamento. Autoriza também a supressão da publicidade.

O mesmo texto afirma a aplicabilidade de analogia às disposições do processo penal relativas à produção de provas, respeitada a inviolabilidade do segredo de correspondência, comunicações postais e telecomunicações. Tal disposição concede às comissões poderes de investigação próprios de autoridades judiciais. Todavia, não são tribunais, elas só devem comprovar os fatos e informar o pleno.

Apesar da amplitude dos poderes concedidos às comissões, não há legislação federal para regulá-los, o que é notado, por exemplo, na recusa de comparecer, depor ou entregar documentos, casos em que ficarão dependentes da tutela dos tribunais. Essa dependência estende tanto aos tribunais ordinários, quanto ao Tribunal Constitucional Alemão.

Outrossim, as autoridades administrativas são obrigadas a prestar ajuda judicial e administrativa. Da mesma forma, extrai-se da norma, que as resoluções da comissão investigativa não podem ser submetidas à consideração judicial.

Diferentemente da hipótese francesa já tratada, o sistema jurídico Alemão admite a investigação paralela, consoante o próprio artigo 44, da carta constitucional.

1.4. Na Itália

A situação política da Itália, até 1948, é marcada pela Carta Constitucional chamada “Estatuto Albertino”, que vigorou desde 1848. Contudo, de acordo com Andyara Klopstock Sproesser, a época foi marcada por indefinição territorial, instabilidade institucional e ausência de regime democrático-representativo, de forma que não havia viabilidade de adoção do inquérito parlamentar (SPROESSER, 2008, p.173).

A Constituição Italiana foi promulgada em 1º de janeiro de 1948, logo após a derrota do país na segunda guerra mundial, pelas forças aliadas, capitaneadas pelos países democráticos.

Na constituição, as comissões de inquérito parlamentar – *commissione d’inchiesta* estão previstas no artigo 82, com regulação no Regimento do Senado e no Regimento da Câmara dos Deputados.

Art. 82.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

O texto constitucional prevê a viabilidade de cada Câmara investigar sobre matéria de interesse público, sendo necessário o interesse coletivo, o que exclui a investigação da esfera jurídica singular e pessoal do indivíduo.

Na hipótese de instauração da comissão, a casa legislativa nomeará os componentes, de forma que reflita proporção dos diferentes grupos.

No mesmo texto, verifica-se também que a investigação e exame serão procedidas, com a concessão dos mesmos poderes e limitações da autoridade judiciária.

O Regimento Interno, por sua vez, regula criação e procedimento das comissões de inquérito. Espécie normativa para a criação das comissões é ato interno da Casa ou lei. Se os parlamentares optarem pela lei, o prazo de duração não fica adstrito ao período da legislatura e a lei pode prever a criação de poderes especiais, desde que compatíveis com a Carta Magna.

Diante disso, nota-se que a comissão de investigação não é instrumento das minorias, vez que é necessário quorum de aprovação igual os das leis, o que é aplicado mesmo no caso de instalação por ato interno.

A lei que institui dispõe sobre a finalidade da comissão e composição, sendo que não há um número rígido de representantes a serem indicados. Nesta lei, serão repisados os poderes e limitações de autoridade judiciária inerentes à comissão e podem aplicar, quando houver compatibilidade, regras do Código de Processo Penal. Cada comissão elaborará seu regimento interno. Os trabalhos serão públicos, salvo disposição. Poderá haver sigilo nos trabalhos das comissões se houver segredo de Estado, de ofício, profissional e bancário, de acordo com a lei (MÁRMORA ZAINAGHI, 2001).

Terminadas as operações, será apresentado relatório, com proposta a ser implementada pelo Parlamento. Investigados e indiciados poderão ser assistidos por advogados. Aos depoentes aplicam-se regras do Código de Processo Penal, com a

possibilidade de aplicação do crime de falso testemunho, visto que os depoimentos são prestados sob juramento.

Para efeitos comparativos, cumpre relevar que o regimento da Câmara e do Senado italianos permitem, assim como no sistema brasileiro, a possibilidade de implementação de comissões conjuntas.

Segundo Andyara Klopstock Sproesser, as comissões parlamentares de inquérito, predominantemente, vêm sendo instituídas em dois casos: com o escopo de intervenção legislativa; e para investigar episódios graves envolvendo o país (SPROESSER, 2008, p.175).

1.5. Na Espanha

O constitucionalismo espanhol iniciou-se em 1812, com a Constituição das Cortes de Cádiz, que estabelece uma monarquia limitada ao princípio de separação de poderes e nos princípios liberais da Revolução Francesa de 1789. Todavia a constituição tem vigência turbulenta, com diversos intervalos em razão de conflitos internos envolvendo o reinado. Nessa fase, havia as Cortes que podiam solicitar envios de registros, o que lhes foi permitido por meio de regulamento, em 1821.

Em 1837, é promulgada uma nova constituição que, pela primeira vez na Espanha, admitia uma tripartição de poderes. Porém, o dever de legislar é concedido às Cortes, conjuntamente com o Rei. Nessa etapa é possível vislumbrar outro avanço no instituto comissão de inquérito, já que as Cortes através de seus regulamentos e dentro dos limites constitucionais, em 1838, poderiam agora requerer também o comparecimento de pessoas.

Outra Constituição entra em vigor em 1845, dessa vez buscando intensificar o poder da monarquia em detrimento da separação de poderes. Agora, o poder das Cortes e do Rei foram intensificados, mas a este era facultado dissolver, convocar ou suspender aquelas, bem como a formação de um novo governo. O modelo

provocou reação das Cortes que o derrubaram pelo voto de censura. Foi aqui, posteriormente, em 1867, que são concedidas *facultades de investigación*, mais uma vez por meio de regulamento.

Em 1869 houve a edição de mais uma Constituição, dessa vez retirando do Rei os poderes de legislar, a ele cabia apenas a função de sancionar e promulgar as leis provenientes das Cortes.

Em 1873, há abdicação do Rei e implementação de uma República, que não consegue lidar com a instabilidade política, o que gera uma crise de autoridade e tumulto. Isso leva à restauração da monarquia na criação de mais uma Constituição.

A Constituição de 1876 restaura os poderes do Rei, que recupera a faculdade de suspender, convocar e dissolver as Cortes e volta a dividir o poder legislativo com as Cortes. Neste caso, com algumas limitações, apenas sanciona, promulga e veta somente com efeito suspensivo.

Em 1923, ocorre um golpe militar, que dissolve as cortes e suspende a Constituição e instala uma ditadura, que só será deposta em 1930. Isso culmina na instalação de governo provisório que elegeu Comissão Constitucional, que aprovou a Constituição Republicana de 1931. Cumpre acentuar que nesse texto constitucional, o Poder Legislativo, no exercício do poder de controle, podia convocar ministros, que estavam obrigados a comparecer e responder questões formuladas.

Uma nova crise ocorre em 1936, que leva à Guerra Civil, que ocasiona o retorno da monarquia. Após uma sucessão de acontecimentos, um Rei é efetivamente escolhido em 1975.

Um novo texto constitucional é aprovado e referendado em 27 de dezembro de 1978, que se mantém em vigor até os dias de hoje.

As Comissões Parlamentares de Inquérito – *comisiones de investigación*, na Constituição Espanhola, estão previstas no artigo 76. Até então, nenhuma constituição previa as comissões, somente com a existência da faculdade de investigação parlamentar em regimentos.

Artículo 76

1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

No texto está definido que o objeto das comissões é o interesse público. As conclusões não vinculam o Poder Judiciário e devem ser encaminhadas ao Ministério Público. Destarte, é admitido o inquérito paralelo.

Igualmente, é possível que as comissões sejam unicamerais ou conjuntas, com ambas as casas legislativas.

Não há preceito constitucional acerca de prazo, quorum e poderes, o que é feito por meio de regimentos do Congresso dos Deputados e Senado.

O Regimento do Congresso de Deputados da Espanha estabelece que a maioria dos membros, por proposta do Governo, Mesa ou Grupos Parlamentares ou do quinto de membros, poderá acordar pela criação de comissão de investigação sobre assunto de interesse público.

Segundo o Regimento, a composição das comissões deverá respeitar a proporcionalidade os partidos e grupos parlamentares e as comissões podem ser secretas ou públicas de acordo com deliberação.

No Regimento Interno do Senado, a norma de criação da comissão é semelhante e dispõe que será criada mediante proposta do Governo ou de vinte e cinco Senadores que não pertençam ao mesmo grupo parlamentar, para a constituição da comissão investigativa que trata de assunto de interesse público.

No sistema jurídico espanhol, não existe previsão que confere os mesmos poderes de autoridade judiciária à comissão de inquérito. Não obstante, é possível vislumbrar características próprias jurisdicionais. Assim, no Código Penal, há previsão do crime de desobediência para quem se nega a comparecer ante a solicitação de Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como a expressa obrigatoriedade de comparecimento no regimento e Constituição (MÁRMORA ZAINAGHI, 2001).

1.6. Em Portugal

A primeira Constituição portuguesa é de 1822, com vigência muito tumultuada. Conforme Canotilho, os princípios norteadores eram: princípio democrático – com diversos dispositivos que concediam o poder à Nação, de onde provinha todo o poder, inclusive o do Rei; princípio representativo – com a soberania exercida pelos deputados nas Cortes, escolhidos pelo povo; princípio da separação de poderes – legislativo, executivo e judiciário, independentes sem poder interferir ou assumir o outro; princípio da igualdade jurídica e respeito pelos direitos pessoais – clara influência da experiência francesa (CANOTILHO, 2002, p. 129/130).

Quanto ao Inquérito Parlamentar, havia disposição que conferia às Cortes atribuições de ordem legislativa, política, orçamentária e fiscalizadora. Assim, haveria a possibilidade de inquérito parlamentar como poder implícito, na forma de “inquérito legislativo” e “inquérito político”, que, conquanto, não foram implementados.

Já em 3 de junho de 1923, D. João VI destituiu as cortes e, em 4 de junho de 1924, restabelece vigência das leis tradicionais. Dessarte, encomenda projeto de nova constituição monárquica. Com a morte do rei, toma seu lugar D. Pedro IV, que outorga, em 29 de abril de 1926, Carta Constitucional, para em seguida abdicar em favor de sua filha Maria da Glória, imposta a condição de que se case com D. Miguel e garanta a vigência da Carta.

Também com vigência turbulenta, a Carta de 1926, não admitia de forma expressa o inquérito parlamentar. Contudo, assim como o texto antecessor, conferia às Cortes atribuições das quais era possível inferir a possibilidade de inquérito.

A subsequente Constituição Portuguesa, de 4 de abril de 1838, segundo Canotilho, foi fruto de pacto entre as Cortes e o Rei. Nela consta o primeiro reconhecimento expresso do inquérito parlamentar, por meio de comissões, para exame de objeto de suas competências (CANOTILHO, 2002, p. 151).

Lamentavelmente, o dispositivo supra não foi efetivado na prática, em função de Golpe de Estado em 27 de janeiro de 1842, que restaura a Carta anterior, que foi mantida até 1910.

De forma incomum, sob a vigência da Carta de 1826, em 1943 houve proposta para promover o primeiro inquérito parlamentar, para examinar possibilidade de o país pagar mais tributos. Outras propostas sobrevêm, mas todas são inócuas, pois de diferentes maneiras foram tornadas ineficazes.

Em 1852, foi editado Ato Adicional à Carta supra, que trouxe o mandamento acerca de comissões parlamentares de inquérito. Mesmo sem regras reguladoras na lei infraconstitucional, as comissões tinham mais poderes do que qualquer outra na prática. Por essa razão elas mesmas limitavam seus poderes, ante a existência de procedimentos judiciais que corriam conjuntamente. Aqui, as comissões funcionavam de acordo com os interesses da maioria.

Na próxima Constituição portuguesa, de 21 de agosto de 1911, há o fim da monarquia e instalação do modelo republicano, que promove os princípios de

soberania nacional e separação de poderes. Sendo assim, havia congresso, cujos membros eram escolhidos pelo povo e que era responsável pela escolha do Presidente.

Nas lições de Canotilho, era um parlamentarismo absoluto, que foi alvo de críticas e, dentre outros fatores, provoca instabilidade política. Logo, foi editada mais uma Constituição, promulgada em 1933, com regime autoritário, que foi denominado “Estado Novo” (CANOTILHO, 2002, p. 172).

O regime que surgiu em contrapartida ao parlamentarismo e partidarismo, foi omissivo quanto ao inquérito parlamentar, mas com um silêncio eloquente que demonstrava não estar o Poder Legislativo autorizado a recorrer ao instituto, ante os próprios ideais que pregava.

A atual Constituição Portuguesa foi posta em vigor em 2 de abril de 1976, com Assembleia Constituinte resultante da Revolução de 25 de abril de 1974. Nela, é atribuída à Assembleia da República competências políticas e legislativas, de fiscalização e de controle.

É do Legislativo o dever de garantir o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos de Governo e Administrativos. Diz-se então, que o Parlamento exerce controle da Constituição e do Governo (SIQUEIRA JR., 2004).

Por conseguinte, o inquérito é um dos meios pelo qual a Assembleia da República, vai usar para obter as informações necessárias para exercer a função de controle.

Assim dispõe o artigo 178º, do texto constitucional, que trata das comissões de inquérito:

Artigo 178.º

Comissões

1. A Assembleia da República tem as comissões previstas no Regimento e pode constituir comissões eventuais de inquérito ou para qualquer outro fim determinado.
2. A composição das comissões corresponde à representatividade dos partidos na Assembleia da República.
3. As petições dirigidas à Assembleia são apreciadas pelas comissões ou por comissão especialmente constituída para o efeito, que poderá ouvir as demais comissões competentes em razão da matéria, em todos os casos podendo ser solicitado o depoimento de quaisquer cidadãos.
4. Sem prejuízo da sua constituição nos termos gerais, as comissões parlamentares de inquérito são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efectividade de funções, até ao limite de uma por Deputado e por sessão legislativa.
5. As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.
6. As presidências das comissões são no conjunto repartidas pelos grupos parlamentares em proporção com o número dos seus Deputados.
7. Nas reuniões das comissões em que se discutam propostas legislativas regionais, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente, nos termos do Regimento

Nota-se que a Constituição opta por transformar o inquérito em instrumento de minoria, pois basta o quorum de um quinto dos deputados para que seja instalada.

Da mesma forma, com o escopo de evitar a reincidência e repetição do mesmo assunto que pode prejudicar a pauta e banalizar o instituto, só é possível propor a criação uma vez por sessão legislativa, por deputado.

A lei infraconstitucional estabelece como objeto das comissões o interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República. À vista disso, não é possível a investigação parlamentar de interesses privados.

Insta analisar em conjunto com a norma constitucional, o artigo 13, da lei infraconstitucional nº 05/93, que trata dos poderes comissões parlamentares de inquérito:

Artigo 13.º

Poderes das comissões

1 - As comissões parlamentares de inquérito gozam dos poderes de investigação das autoridades judiciais que a estas não estejam constitucionalmente reservados.

2 - As comissões têm direito à coadjuvação das autoridades judiciárias, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais.

3 - As comissões podem, a requerimento fundamentado dos seus membros, solicitar por escrito ao Governo, às autoridades judiciárias, aos órgãos da Administração ou a entidades privadas as informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito.

4 - Nas comissões parlamentares de inquérito requeridas ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, as diligências instrutórias referidas no número anterior que sejam consideradas indispensáveis à boa realização do inquérito pelos deputados que as proponham são de realização obrigatória, não estando a sua efetivação sujeita a deliberação da comissão.

5 - A prestação das informações e dos documentos referidos no n.º 3 tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deve ser satisfeita no prazo de 10 dias, sob pena de o seu autor incorrer na prática do crime referido no artigo 19.º, salvo justificação ponderosa dos requeridos que aconselhe a comissão a prorrogar aquele prazo ou a cancelar a diligência.

6 - O pedido referido no n.º 3 deve indicar esta lei e transcrever o n.º 5 deste artigo e o n.º 1 do artigo 19.º

7 - No decorrer do inquérito, a recusa de apresentação de documentos ou de prestação de depoimento só se terá por justificada nos termos da lei processual penal.

As Comissões Parlamentares de Inquérito gozam de prerrogativas próprias de autoridades judiciais e demais poderes inscritos na lei, com meios de coerção que garantem a efetividade da investigação e obtenção de provas.

É conferida às comissões o direito de convocar qualquer cidadão para depor sobre fatos relativos ao objeto do inquérito, devendo a convocação informar objeto, local, dia, hora e as sanções no caso de não comparecimento, recusa de depoimento ou não cumprimento de ordens da comissão. Caso em que será aplicado o crime de desobediência qualificada, prevista no artigo 19, da lei nº 05 de 1993, que segue:

Artigo 19.º

Desobediência qualificada

1 - Fora dos casos previstos no artigo 17.º, a falta de comparência, a recusa de depoimento ou o não cumprimento de ordens legítimas de uma comissão parlamentar de inquérito no exercício das suas funções constituem crime de desobediência qualificada, para os efeitos previstos no Código Penal.

2 - Verificado qualquer dos factos previstos no número anterior, o presidente da comissão, ouvida esta, comunicá-lo-á ao Presidente da Assembleia, com os elementos indispensáveis à instrução do processo, para efeito de participação à Procuradoria-Geral da República.

Vale pontuar, que em hipótese alguma, no inquérito podem ser violados os direitos fundamentais, que recebem proteção constitucional.

A regra é a de publicidade das sessões e diligências, salvo se optarem pelo sigilo de forma fundamentada. Os documentos e atas de que dispõe a comissão, não podem ser consultados, no caso de matéria sujeita a segredo de Estado, segredo de justiça e reserva de intimidade das pessoas. Não serão objeto de consulta os que coloquem em perigo segredo de fontes de informação constantes no inquérito, salvo com autorização dos interessados. Se algum dos deputados violar o dever de sigilo, será excluído da comissão.

Quanto à consulta e publicação de depoimentos prestados em sede de comissão de inquérito, só é possível no caso de autorização do Plenário da Assembléia da República e dos autores.

1.7. Nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos da América, por herança inglesa é adotada a *common law*, que é o antigo sistema legal da Inglaterra, baseado em costumes sociais que é reconhecido e aplicado pelos julgamentos e decretos dos tribunais. Os princípios e regras estão incorporados na jurisprudência e não nas leis. Estes, são aplicáveis ao governo e à proteção de pessoas e bens, que tiram sua autoridade dos costumes e tradições da comunidade que evoluíram ao longo dos séculos, conforme interpretação dada pelos tribunais judiciais.

O fato de serem retiradas do sistema inglês, explica a razão de as comissões de inquérito ser implantadas sem qualquer previsão constitucional.

Apenas houve menção expressa aos inquéritos parlamentares, após a independência, nas constituições de Massachussets e Maryland, enquanto a Constituição Federal dos Estados Unidos, de 1787, foi omissa.

Sem embargo, em 1792, a Câmara dos Representantes instituiu comissão que analisou a derrota do General Saint Clair em confronto com os índios. O argumento utilizado foi de que se a casa poderia decretar impeachment e fiscalizar despesas públicas, intrinsecamente lhes foi concedido o poder de investigar.

Na história dos Estados Unidos, em alguns momentos, foram verificados diversos abusos no prosseguimento do consagrado instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito. Na década de 50, período mais acirrado da guerra fria, funcionaram como verdadeiros tribunais de inquisição. No período de 1950 a 54, o Senador Joseph Raymond MacCarthy, presidiu uma comissão permanente de investigação, que, sob o pretexto de luta contra o comunismo, realizou diversas expulsões políticas, perseguições a intelectuais, que renderam ao Senador o apelido de inquisidor da America - America's Grand Inquisitor.

Foi um período turbulento da democracia norte americana, pois o medo do comunismo despertou um clima de intolerância incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Foi graças a isso, que a Suprema Corte impôs uma gama de limites. Dentre os casos de grande repercussão, destaca-se *Watkins v. United States*, proferido em 1957, com decisão no sentido de que Watkins, funcionário de organização sindical, não comete desacato à subcomissão da Comissão de Inquérito sobre Atividades Anti-Americanas, ao comparecer perante a ela e não responder questões de cunho privado, mais especificamente pessoas de seu círculo de amizade que sabia serem do Partido Comunista.

O julgamento serviu para demonstrar que o poder de investigar não é ilimitado, não é permitida a exposição pública de assuntos particulares, salvo se a medida for justificada em razão de alguma função do congresso. Outrossim, não é função do Congresso executar as leis, ou aplicá-las como se tribunal fosse.

Aliás, também por similar orientação da Suprema Corte, não é possível investigar assuntos privados, conforme julgamento do caso *Kilbourn v. Thompson*, de 1881. No evento em tela, Kilbourn teria se recusado a apresentar informações e registros, o que levou a sua prisão por ordem da comissão. Diante disso, foi impetrado habeas corpus em favor de Kilbourn, que em seguida pleiteou indenização perante a Corte, que foi concedida. Na decisão, o entendimento foi de que investigação de assuntos privados, não é caso de inquérito parlamentar, pois estaria usurpando função do Poder Judiciário.

Em discussão mais recente de grande repercussão, no caso *Watergate* (*United States v. Nixon*), a Suprema Corte decidiu que os Presidentes possuem o dever de apresentar às Comissões do Congresso os papéis e documentos que forem solicitados, salvo os vinculados à segurança e defesa, de acordo com interesses do Estado.

Ante o exposto, verifica-se que os limites das Comissões de Inquérito do Congresso, apesar de não serem taxativamente pontuadas, foram construídas paulatinamente pelos exames de casos concretos pela Suprema Corte e podem, em suma, serem reduzidas a dois aspectos: separação de poderes e direitos individuais. O Poder Legislativo, dentro de sua função de controle deve limitar-se ao que é de interesse público para pautar suas ações.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL

2.1. Constituição Imperial de 1824

A Carta Constitucional de 25 de março de 1824, traz entre no artigo 37, dentre as atribuições da Câmara dos Deputados, possibilidade de uma comissão incumbida de examinar propostas do Poder Executivo, para que pudessem tornarem-se projetos de lei.

Art. 37. Também principiarão na Camara dos Deputados

I. O Exame da administração passada, e reforma dos abusos nella introduzidos.

II. A discussão das propostas, feitas polo Poder Executivo.

Todavia, não há menção expressa ao direito de realização de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Não obstante, Andyara Klopstock Sproesser, ao citar Pimenta Bueno, grande intérprete da Constituição Imperial de 1824, reconhece a investigação como própria do Poder Legislativo, em análise do artigo 15, item IX (SPROESSER, 2008, p.198).

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

(...)

IX. Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação.

Na análise supracitada, o jurista afirma que de nada valeria o direito de fazer as leis, sem a possibilidade de inspecioná-las, para garantir fiel observância. Com isso, para satisfazer sua missão, os poderes devem dispor das faculdades legais necessárias.

2.2. Constituição Republicana de 1891

Da mesma forma que sua antecessora, a Constituição Republicana de 4 de fevereiro de 1891 não traz expressamente a faculdade do Legislativo de criar Comissão Parlamentar de Inquérito.

Não obstante, Regimento Interno do Senado de 1903, prescrevia a formação de comissões investigativas.

2.3. Constituição de 1934

O tratamento constitucional que marca o início da Comissão Parlamentar de Inquérito no Brasil, ocorre na Constituição de 16 de julho de 1934, que tratou no seu artigo 36, da seguinte forma:

Art 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Deve ser ressaltado que apenas foi concedido à Câmara dos Deputados o poder de criar as comissões investigativas, o que ressalta o papel secundário do Senado dentro do Poder Legislativo, que é explicado no artigo 22 em conjunto com o artigo 88, ambos do mesmo texto:

Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Parágrafo único - Cada Legislatura durará quatro anos.

(...)

Art 88 - Ao Senado Federal, nos termos dos arts. 90, 91 e 92, incumbe promover a coordenação dos Poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência.

A conclusão é que o único órgão do legislativo era a Câmara dos Deputados, enquanto ao Senado restava a função de mero coordenador e colaborador dos Poderes. O que explica a atribuição exclusiva para a instalação de comissões.

2.4. Constituição de 1937

A Constituição de 34, entretanto teve uma curta vida, pois, em 10 de novembro de 1937, foi substituída sob a vigência do Estado Novo por uma Carta chamada de “polaca”, outorgada por Getúlio Vargas, por meio de decreto presidencial.

Nessa fase, a independência dos poderes foi suprimida, conseqüentemente o Legislativo ficou inerte, sem possibilidade de exercer fiscalização sobre a administração, tendo em vista a inflação dos poderes do Executivo, conforme pode ser observado no artigo 73 da Carta:

Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

É de grande relevância anotar que nenhum dos poderes Legislativos em qualquer das esferas funcionou até 1945, e as eleições que deveriam ter acontecido em 1938, foram adiadas.

2.5. Constituição de 1946

Com as eleições de 2 de dezembro de 1945, os deputados e senadores eleitos reuniram-se, de acordo com a Lei Constitucional nº 13 de 12 de novembro de 1945, em Assembléia Constituinte, em 1º de fevereiro de 1946, para elaborar nova Constituição.

Foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, no dia 18 de setembro que contém expressamente, nos artigos 40 e 53:

Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

(...)

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

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

Pela primeira vez, surge a fórmula da proporcionalidade de representação dos partidos em comissões, que reflete a vontade de garantir a participação das minorias.

Ao analisar o artigo 53, da Constituição de 46, Pontes de Miranda anota:

As comissões de inquérito nasceram com os Parlamentos, precisaram-se com o fortalecimento deles, e chegaram ao máximo de força onde a democracia indireta conseguiu impor-se como instrumento eficiente do bem

público. Por definição é técnica parlamentar – a técnica de ingerência da legislatura no que concerne aos outros poderes, sem os usurpar, fora das espécies em que lhe cabe decretar a responsabilidade criminal ou política de membros de outros poderes (MIRANDA, 1953, p. 261).

Então, o princípio da separação de poderes voltou a ser contemplado, que permitiu o retorno da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo. Os artigos 54 e 55 são a grande prova disso:

Art. 54. Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17, de 1965)

§ 1º A falta de comparecimento, sem justificção, importa crime de responsabilidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 17, de 1965)

§ 2º Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 17, de 1965)

Art 55 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como as suas Comissões, designarão dia e hora para ouvir o Ministro de Estado que lhes, queira prestar esclarecimentos ou solicitar providências legislativas.

Desse modo, o instituto teve forte relevância na esfera política entre 1945 e 1965, que foram criadas em grande quantidade e ocasionaram muita publicidade para os trabalhos efetuados pelos parlamentares, independente do resultado das medidas tomadas.

2.6. Constituição de 1967

Em 1964, houve um golpe militar no país, que com o escopo de se legitimar, convocou o Congresso Nacional pelo Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, para realizar reunião extraordinária entre 12 de dezembro de 1966 até 24 de janeiro de 1967, para votar, discutir e promulgar projeto de Constituição que foi apresentado pelo Presidente da República.

Apesar de possuir conteúdo centralizador, a Carta concedia, mesmo que apenas formalmente, importante destaque para as funções do Congresso Nacional, sem retirar o poder de estabelecer Comissões parlamentares de Inquérito, nos termos de seus artigos 39 e 40:

Art 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Art 40 - Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

§ 1º - A falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade.

§ 2º - Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as Comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção.

A autora Andyara Klopstock Sproesser critica a forma como o texto altera o disposto no artigo 53, da Constituição de 46, ao retirar o termo “sempre que requerer” e trocar por “mediante requerimento”, que passa uma ideia de diminuição de poderes, como segue:

Se pela Constituição de 1946 bastava um terço dos membros de qualquer das Câmaras requerer e criar, **sempre**, a Comissão de Inquérito, em razão da retirada desse simples advérbio, a interpretação poderia ser diversa. Pode parecer pouco, mas o advérbio **sempre**, que constava no texto de 1946 (e deixou de constar no de 1967) que conferia força ao dispositivo. Ainda que **Pontes de Miranda**, ao comparar os textos de 1934, 1946 e 1967, não faça observação nesse sentido, é certo que sem ele, era possível entender que, para se criar comissão de inquérito, não bastava requerimento de um terço dos membros do Legislativo, sendo necessária, além disso, aprovação do Plenário. Desprestigiava-se a minoria em face da maioria (SPROESSER, 2008, p.205/206).

Na vigência da Constituição de 67, foram postos em vigor diversos Atos Institucionais, a comando da Revolução. Não houve condições políticas, para que o Legislativo exercesse o poder de fiscalização do Executivo. Em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5, que em seu artigo 2º, conferia poder ao Presidente de decretar o recesso do Congresso, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, que só funcionariam novamente se a mesma autoridade resolvesse convocá-los. Consoante o §1º, do artigo em questão, enquanto persistisse o recesso, o Poder Executivo estaria encarregado de editar as leis, qualquer que fosse a matéria.

Como se não fosse o suficiente, na vigência do Ato complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, que colocou em prática o artigo 2º supra, foi promulgada a Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, que se tratava de fato, de outra Constituição, que além de replicar a regra acerca das comissões de inquérito, estabeleceu no seu artigo 30, as seguintes:

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

(...)

e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;

(...)

Na alínea “e”, é possível fazer observação de duas formas distintas, de que a mudança seria em prol da eficiência do Congresso, ou que seria para aumentar e facilitar o controle sobre os trabalhos do Legislativo e suas comissões.

Já sobre a alínea “f”, é denotada restrição na liberdade de movimentação que reduz a eficácia e desempenho da comissão investigadora.

3. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição de 5 de outubro de 1988, foi promulgada pela Assembléia Constituinte de 1987. De origem democrática, desde seu anteprojeto, que foi estruturado no Congresso Nacional, traz em sua Seção VII, do Capítulo I, do Título IV, as Comissões:

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

§ 1º 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.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 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.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

As inovações trazidas pelo artigo são com relação aos poderes de investigação das comissões e a necessidade de encaminhar ao Ministério Público as conclusões, caso haja necessidade.

Houve reprodução na instauração das comissões por requerimento do terço dos membros de cada casa, da condição de apuração de fato determinado e por prazo certo.

Segundo o art. 49, inciso X, da Constituição Federal, cabe ao Poder Legislativo a função de fiscalização e controle, dos atos do Poder Executivo. A criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, nada mais é do que mais um dos instrumentos para a execução dessa função.

Além do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, as Comissões encontram regulação na Lei n.1.579/1952, na Lei n. 10.001/2000, na LC n. 105/2001 e nos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional.

Apesar da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, regulamentar na esfera federal as Comissões Parlamentares de Inquérito, é possível a aplicabilidade nas Comissões das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais.

Consoante extrai-se do texto constitucional as Comissões Parlamentares de Inquérito, são comissões temporárias, com prazo certo de duração, criadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, em conjunto ou separadamente, por meio de requerimento de, no mínimo, um terço de seus membros, cujas conclusões devem ser encaminhadas ao membro do Ministério Público, para eventual promoção da responsabilização civil ou criminal de infratores. Assim, são criadas por prazo certo, para a apuração de fato determinado, relacionado à Administração, e que possa implicar em ato de improbidade.

3.1. Requisitos para a criação

A Lei Maior exige que o requerimento para a criação seja subscrito por no mínimo um terço dos deputados ou senadores, e desde logo apresente o fato determinado a ser objeto de investigação e traga o prazo certo para suas atividades.

3.1.1. Numero de signatários

Quanto à quantidade de signatários, bastará o número apto a provocar a deliberação. Sendo que, se o total de membros da casa não for divisível por três, o terço será apurado arredondando o número imediatamente superior.

3.1.2. Fato determinado

Uadi Lammegos Bulos, afirma que “fato, palavra derivada de *factum*, do verbo *facere*, ou, segundo alguns, do verbo *fieri* (acontecer), designa algo consumado no plano da vida, em virtude da ocorrência do que já desencadeou” (BULOS, 2001, p. 220).

Ao tratar especificamente de Comissão Parlamentar de Inquérito, o autor continua:

Em se tratando de CPI, fato é o acontecimento pelo qual se torna possível a realização de investigações, relacionadas a pessoas ou entidades envolvidas na consumação daquilo que realmente aconteceu (BULOS, 2001, p. 220).

A Constituição não autoriza a investigação *in abstracto*, mas apenas com relação a fatos concretos, precisos e definidos. Além disso, não é todo o fato determinado que poderá ser objeto de investigação. O fato deve guardar relação com as atividades do Poder Legislativo ou mostrar-se significativo ao exercício funcional desse Poder.

Por conseguinte, se a investigação precisa estar relacionada com a função legislativa, a matéria a ser investigada é aquela que a constituição define como de sua competência, podendo ser encontrada preponderantemente na esfera pública, mas também na esfera privada, desde que interligada com a pública.

Assim, temos não só o conceito de fato, mas também esclarecem-se alguns dos limites constitucionais, que vão até onde vai a competência do órgão do Parlamento que iniciar a investigação.

Nos termos do artigo 35, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

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

É importante o conceito do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que condiciona a criação das Comissões Parlamentares ao interesse público. Esse conceito nos remete ao Julgado da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no caso *Watkins v. United States*, já observado neste trabalho.

3.1.3. Prazo Certo

A exigência constitucional afirma que as Comissões Parlamentares de Inquérito são Comissões Temporárias, constituídas para funcionar por um certo período e depois extinguir. Nesse sentido, o lapso temporal deve constar no requerimento. Quanto ao limite máximo de tempo de duração, os regimentos internos esclarecem que o prazo invencível de funcionamento é o da legislatura.

Uadi Lammegos Bulos, afirma que “caso essa ampliação temporal não venha, a priori, prevista no ato que requer a instalação da comissão de inquérito, não poderá ser solicitada em momento posterior, sob pena de afrontar um dos limites constitucionais formais do poder de inquérito do parlamento: a impossibilidade de exceder o prazo certo” (BULOS, 2001, p. 228).

Assim a prorrogação é exceção, que só pode ser aceita quando houver necessidade e de forma fundamentada, com aprovação da maioria dos membros da Comissão Parlamentar e aprovada por um terço dos membros da Casa Legislativa.

3.2. Poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito

A Carta Magna, ao disciplinar a atividade investigatória das comissões inquisitivas, optou por estendê-la os poderes de autoridades judiciais. É importante a concessão de tais meios compulsórios, pois se fosse diferente, não poderia levar a termo seus trabalhos, ficaria a mercê da boa vontade ou complacência das pessoas das quais depende o trabalho.

Sobre os poderes de autoridade judiciária das comissões de inquérito, segue o entendimento de Alexandre de Moraes:

O art. 58, § 3o, da Constituição Federal previu que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, porém, foi extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexistente, em regra, o juiz-investigador, tarefa essa deixada institucionalmente a cargo das Polícias Civil e Federal e do Ministério Público, em face da adoção do processo acusatório, onde a separação entre o juiz e o órgão acusador é extremamente rígida.

(...)

As Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto e em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas (MORAES, 2014, p. 691/692).

Ante o exposto, apesar da imprecisão do texto constitucional a respeito dos poderes instrutórios que efetivamente possuem as comissões, faz sentido a afirmação de que devem ser levados em conta as atribuições do juiz criminal, já que trabalha junto às autoridades policiais e Ministério Público no âmbito do inquérito policial da justiça comum.

Assim sendo, os poderes relevantes que podem ser elencados são:

- I. Realização de perícias e exames necessários à dilação probatória, bem como requisição de documentos e busca de todos os meios de provas legalmente admitidos;
- II. Ouvir investigados ou indiciados;
- III. Oitiva de testemunhas, inclusive com a possibilidade de condução coercitiva;
- IV. Possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados;
- V. Determinar buscas e apreensões – aqui merece destaque que essa medida está limitada à inviolabilidade de domicílio, que só pode ser superada no período diurno, por determinação judicial;

Em síntese, são os poderes próprios das autoridade judiciais necessários à investigação do fato determinado. Não há a ampliação de todos os poderes próprios dos magistrados, pois significaria subversão do princípio da Separação dos Poderes.

Também com base nesse princípio, há a cláusula de reserva de jurisdição, que *in casu* afasta das comissões parlamentares a produção de determinados atos, de monopólio jurisdicional. Exemplo disso é a ressalva feita no item “V” supra. A Comissão de Inquérito não julga, somente produz prova, nos mesmos moldes que a autoridade judiciária.

3.2.1. Determinação de diligências

Conforma o artigo 2º, da Lei 1.579 de 1952, é facultado às Comissões Parlamentares de Inquérito a determinação de diligências. Diligência é a execução de trabalhos, que dizem respeito à colheita de prova, realizados fora da sede do Parlamento.

Os membros do parlamento e funcionários das Casas são os encarregados de realizar tais diligências, permitido o uso de força policial, para garantir a execução e cumprimento. Sem dúvidas tal faculdade é decorrente da atribuição de atribuições judiciais.

O artigo 2º supra, ainda permite que seja requisitado de repartições públicas e autárquicas informações e documentos. Pela simples interpretação gramatical e sistemática com o princípio da legalidade retira-se a possibilidade de requisitar de entes privados e cidadãos, pois ninguém é obrigado a praticar qualquer ato senão em virtude de lei.

Ainda, conforme o artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal, as comissões investigativas podem solicitar ao Tribunal de Contas da União que realizem diligência:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

3.2.2. Convocação de Ministros de Estado e Depoimentos de Autoridades

O art. 2º da Lei 1579/1952 estabelece que no exercício de suas atribuições, as CPIs poderão requerer a convocação de Ministro de Estado, tomar depoimento de qualquer autoridade federal, estadual ou municipal. Consolidando a eficácia da medida, a teor do que dispõe o artigo 50, caput e § 2º, da Constituição Federal, Ministros de Estado têm o dever de prestar informações, pessoalmente ou por escrito ao Congresso Nacional:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de sua Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

(...)

[...]

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Depreende-se, portanto, que os Ministros de Estado estão obrigados a comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito para prestar esclarecimentos. Por ausência de ditame legal, todavia, não será determinada sua condução coercitiva, mas responderão por crime de responsabilidade, conforme o art. 13, itens 3 e 4 da Lei 1079/1950, in verbis:

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos ministros de Estado:

(...)

3) a falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para, pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

4) não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.

Em se tratando de altas autoridades, segue o ensinamento de Plínio Salgado:

Em ambos os níveis governamentais, ao reverso, se admitida a intimação das autoridades referidas, cada qual dos Poderes, Executivo e Judiciário, deixaria de ser independente para subordinar-se ao Legislativo, ferindo, assim, o princípio a que Montesquieu deu forma universal. Coerente com esse princípio, da tradição do nosso direito constitucional, nenhuma das Cartas Políticas, de 1891 a 1988, previu a convocação do Presidente da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto determinado, seja à Câmara ou ao Senado, cada qual, portanto, está imune de comparecimento (SALGADO, 2001, p. 126).

Em razão disso, pelo respeito ao princípio da separação de poderes, não cabe qualquer meio de coerção para fazer comparecerem os membros do alto escalão dos poderes Executivo e Judiciário. No entanto, podem colaborar com as investigações, em deferência aos princípios da administração pública de moralidade e eficiência.

3.2.3. Convocação do Indiciado

Consoante o art. 3º da lei 1.579/1952, o indiciado e a testemunha serão intimados a comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito segundo os ditames da legislação penal.

Até o advento da Constituição Federal de 1988, se o indiciado deixasse de comparecer, sem apresentar justificativa, pelo artigo 3º, §1º, da Lei 1579 de 1952, a intimação caberia ao juiz criminal da localidade onde o indiciado possui residência ou pode ser encontrado.

Com a promulgação da Carta Maior de 88, atesta o jurista Plínio Salgado que as Comissões Parlamentares de Inquérito, podem valer-se de meios compulsórios que os indiciados cumpram a intimação:

Com o advento da Constituição da República atual, entendemos que o referido parágrafo 1º do artigo 3º da Lei n. 1.579, de 18.03.52, foi por ela parcialmente revogado, porque a Lex Fundamentalís assegurou às

comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º), as quais, agora, além do poder de intimar (antes disposto apenas em norma legal ordinária), podem utilizar-se, diretamente, dos meios compulsórios, ou, mais exatamente, do auxílio da autoridade policial, para que a ordem expedida regularmente seja atendida (SALGADO, 2001, p. 93).

Todavia, é de suma importância asseverar que o interrogatório, tal qual qualquer garantia, deve assegurar direitos, dentre os quais merecem destaque: devido processo legal; direito ao silêncio; direito de citação para o interrogatório; direito de assistência da defesa técnica (SIQUEIRA JR, 2004).

3.2.4. Depoimento da testemunha

O artigo 2º, da Lei nº 1.579/1952 estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito poderão inquirir testemunhas sob compromisso, no exercício de suas atribuições.

Pela definição de Fernando da Costa Tourinho Filho, “testemunhas são terceiras pessoas que comparecem perante a autoridade para externar-lhe suas percepções sensoriais extraprocessuais: o que viu, o que ouviu etc” (TOURINHO FILHO, 2012, p. 606).

Sobre o dever de prestar depoimento, continua o criminalista:

No processo penal, toda pessoa tem capacidade para depois, isto é, para ser testemunha. E, uma vez chamada, terá o dever jurídico de fazê-lo. A imperatividade da norma que se contém na primeira parte do artigo 206 do CPP dispensa maiores considerações: “A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor...” (TOURINHO FILHO, 2012, p. 612).

Portanto, de acordo com o entendimento acima explanado e a leitura do artigo 206, do Código de Processo Penal, a testemunha deve comparecer, depor e falar a verdade, sob pena de incorrer no crime de falso testemunho.

Plínio Salgado indica sobre o deslocamento de testemunhas à Comissão Parlamentar de Inquérito, no caso de não ser possível efetivar diligência:

Excepcionalmente, em face da absoluta impossibilidade de deslocamento da CPI, as testemunhas, residentes em lugares distantes e distintos da sede dos trabalhos, poderão ser intimadas a ir até à comissão, para serem ouvidas ou acareadas, hipótese em que, evidentemente, as despesas de transportes, hospedagem e outras serão de responsabilidade da Casa Legislativa onde se instaurou a investigação (SALGADO, 2001, p. 174).

O autor complementa:

Residindo a testemunha em lugar fora da sede da CPI e em razão de eventuais dificuldades de deslocamento, tanto para aquela como para esta, a intimação far-se-á por carta precatória ou carta rogatória, conforme se trate de residência dentro do País ou no exterior, na forma do Código de Processo Penal (art. 222 e 783), cujas normas são aplicáveis à investigação parlamentar, nos termos do assinalado artigo 6º, da Lei n. 1.579, de 18.03.52 (SALGADO, 2001, p. 174).

Na hipótese de não comparecimento da testemunha, a Comissão Parlamentar de Inquérito pode determinar a condução coercitiva, verificada a falta de justificativa da ausência.

3.2.5. Quebra de Sigilo dos Dados e Comunicações

A inviolabilidade do sigilo da correspondência, comunicações telegráficas, dados e comunicações telefônicas estão dispostas no art. 5º da Constituição Federal, em seu inciso XII:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

Da leitura do artigo, a impressão é que apenas a comunicação telefônica pode ter seu sigilo violado nos termos da lei, mas conforme consolida Alexandre de Moraes:

apesar de a exceção constitucional expressa referir-se somente à interceptação telefônica, entende-se que nenhuma liberdade individual é absoluta, (...) sendo possível, respeitados certos parâmetros, a interceptação das correspondências e comunicações sempre que as liberdades públicas estiverem sendo utilizadas como instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas. A interpretação do presente inciso deve ser feita de modo a entender que a lei ou a decisão judicial poderão, excepcionalmente, estabelecer hipóteses de quebra das inviolabilidades da correspondência, das comunicações telegráficas e de dados, sempre visando a salvaguardar o interesse público e impedir que a consagração de certas liberdades públicas possa servir de incentivo à prática de atividades ilícitas. No tocante, porém, à inviolabilidade das comunicações telefônicas, a própria Constituição Federal antecipou-se e previu os requisitos que deverão, de forma obrigatória, ser cumpridos para o afastamento dessa garantia (MORAES, 2013, 260).

Lembrando que o dentro do conceito de sigilo de dados, incluem-se o sigilo bancário e fiscal, o Supremo Tribunal Federal reforça a instrução de Alexandre de Moraes, ao autorizar a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, pelas 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. 5.º, 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. 5.º, XXXV).

As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal.

[...]

Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito – quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça – demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos – considerada a remissão a eles feita – passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. (STF, MS 23.553 – DF, rel. Min. Néri da Silveira, 1999)

Portanto, não há direito absoluto, o choque de preceitos constitucionais ocasiona na flexibilização dos princípios, para adequá-los à realidade e garantir uma harmoniosa convivência das liberdades públicas.

3.3. Direitos Constitucionais e Poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito

Para Bulos, “o direito de investigar não pode passar por cima das liberdades públicas, o que submeteria as pessoas físicas ou jurídicas a procedimentos esdrúxulos, funcionando inquisitorialmente”. Destarte, os poderes próprios de autoridades judiciais que são conferidos pela Constituição Federal às Comissões Parlamentares de Inquérito, encontram limitações materiais nos direitos fundamentais, principalmente naqueles insculpidos no art. 5º da Constituição Federal (BULOS, 2001, p. 60).

Corroborando, no mesmo sentido o STF se pronunciou, no trecho da ementa seguinte:

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. ATUAÇÃO ABUSIVA. INADMISSIBILIDADE. SUBMISSÃO INCONDICIONAL DA CPI À AUTORIDADE DA CONSTITUIÇÃO E DAS LEIS DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA INERENTE AO ESTADO DE DIREITO FUNDADO EM BASES DEMOCRÁTICAS. DIREITOS DO CIDADÃO E PRERROGATIVAS PROFISSIONAIS DO ADVOGADO. LEGITIMIDADE. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INDEFERIDO.

O respeito incondicional aos valores e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado, longe de comprometer a eficácia das investigações parlamentares, configura fator de irrecusável legitimação de todas as ações lícitas desenvolvidas pelas comissões legislativas.

A autoridade da Constituição e a força das leis não se detêm no limiar das Comissões Parlamentares de Inquérito, como se estas, subvertendo as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito,

pudessem constituir um universo diferenciado, paradoxalmente imune ao poder do Direito e infenso à supremacia da Lei Fundamental da República. Se é certo que não há direitos absolutos, também é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas.

A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão legislativa, não pode desviar-se dos limites traçados pela Constituição e nem transgredir as garantias, que, decorrentes do sistema normativo, foram atribuídas à generalidade das pessoas.

Não se pode tergiversar na defesa dos postulados do Estado Democrático de Direito e na sustentação da autoridade normativa da Constituição da República, eis que nada pode justificar o desprezo pelos princípios que regem, em nosso sistema político, as relações entre o poder do Estado e os direitos do cidadão - de qualquer cidadão.

- A unilateralidade do procedimento de investigação parlamentar não confere à CPI o poder de agir arbitrariamente em relação ao indiciado e às testemunhas, negando-lhes, abusivamente, determinados direitos e certas garantias - como a prerrogativa contra a auto-incriminação - que derivam do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais.

No contexto do sistema constitucional brasileiro, a unilateralidade da investigação parlamentar - à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial - não tem o condão de abolir os direitos, de derogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos.

(STF, MS 23.576 – DF (pedido de reconsideração), Rel. Min. Celso de Mello, Informativo STF n. 176, de 9-2-2000)

O choque entre os diferentes dispositivos na Constituição Federal, que são o respeito às liberdades públicas e o poder de investigação dos Parlamentares, é onde encontra-se o limite das Comissões Parlamentares de Inquérito. Logo, os direitos e garantias fundamentais devem ser encarados como Limites Materiais ao trabalho realizado nas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Todavia, nenhum princípio ou direito é absoluto, logo não pode ser invocados como escusa para prática de atos ilícitos, arbitrários, abusivos que afrontem a ordem jurídica.

Por essa razão, em acertada decisão, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os sigilos bancário, fiscal e telefônico, não são oponíveis às Comissões Parlamentares de Inquérito, na ementa que segue:

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), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal (STF -MS 23.452-1/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DF: 16/09/1999. Precedente citado: MS 23.454, de 19/08/1999).

De acordo com a Corte, a decretação de quebra de sigilo, deriva naturalmente dos poderes investigatórios que a Carta Maior confere à Constituição. Não obstante, assim como as autoridades judiciais, alguns limites devem ser observados, tal como a existência de causa provável que legitime a medida.

Em outra decisão, o Supremo explicitamente declara que os limites formais e substanciais são idênticos aos oponíveis ao Judiciário:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CPI DO FUTEBOL. ENTIDADE DESPORTIVA. ATOS PRIVADOS. COMPETÊNCIA PARA APURAÇÃO CONFIGURADA. DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO. SUBMISSÃO AOS MESMOS LIMITES DAS AUTORIDADES JUDICIÁRIAS. PROVA DISPONÍVEL NA INTERNET. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL. DESNECESSIDADE. QUEBRA DE SIGILO DE MODO INAUGURAL. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO À LUZ DAS HIPÓTESES INVESTIGATIVAS. POSSIBILIDADE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. 1. As investigações parlamentares podem figurar como ato preparatório ou auxiliar do processo legislativo e das demais ações do Congresso Nacional, na medida em que o direito ao conhecimento constitui pressuposto à realização de suas atividades deliberativas. 2. A Comissão Parlamentar de Inquérito detém atribuição para investigação de atos praticados em âmbito privado, desde que revestidos de potencial interesse público e cujo enfrentamento insira-se, ao menos em tese, dentre as competências do Congresso Nacional ou da respectiva Casa Legislativa que lhe dá origem. 3. A **autonomia das Comissões Parlamentares de**

Inquérito não subtrai os direitos e garantias individuais assegurados na Constituição Federal. Poder instrutório ao qual são oponíveis idênticos limites formais e substanciais impostos ao Poder Judiciário.

No caso concreto, a decisão de quebra de sigilo encontra-se razoavelmente fundamentada, com observância do figurino exigido pelo artigo 93, IX, da CF. 4. As provas produzidas em contexto internacional, na hipótese em que amplamente disponíveis ao público em geral, como no caso de publicação na rede mundial de computadores, podem ser utilizadas em âmbito interno. Tratados de cooperação internacional têm como supedâneo a desburocratização da colheita da prova, de modo que, salvo proteção de interesse específico ou disposição expressa em sentido contrário, tais acordos não merecem aplicação, por ausência de interesse público, se consubstanciarem indevido obstáculo à apuração parlamentar. 5. A avaliação da indispensabilidade da medida não se sujeita à mera análise da ordem cronológica da produção probatória. A depender do caso concreto, é possível que ações de cunho invasivo sejam desde logo necessárias e validamente implementadas. 6. Segurança denegada. (MS 33751, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-058 DIVULG 30-03-2016 PUBLIC 31-03-2016) (Grifo nosso)

Vale ressaltar o trecho da decisão que nos traz outro limite com relação à intervenção na esfera particular. Neste caso, para que seja possível, é preciso que os atos particulares estejam revestidos de interesse público, bem como estejam abarcados no rol de competências do Poder Legislativo.

Quanto às limitações formais, insculpidas na Constituição, merece destaque o trecho da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICCIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. - O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. - O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. - A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de

modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. (...) (MS 24831, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2005, DJ 04-08-2006 PP-00026 EMENT VOL-02240-02 PP-00231 RTJ VOL-00200-03 PP-01121) (Grifo nosso)

Portanto, as limitações constitucionais formais, nada mais são do que os tópicos já tratados no item 3.1. deste trabalho, os fundamentos constitucionais necessários para a investigação parlamentar. Trata-se de procedimentos necessários à instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito, estabelecidos no próprio art. 58, § 3º da Carta Magna. São eles: a investigação restrita a fato determinado, quórum de um terço de assinaturas, prazo certo e previamente delimitado, assim como a própria observação do âmbito de atuação do parlamentar

Conclui-se que a função de controle e fiscalização das Comissões Parlamentares de Inquérito encontra limitações: materiais nos direitos fundamentais, tal qual a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a igualdade, a honra, a intimidade, a propriedade privada e a vida privada; e formais, nas regras de instalação e funcionamento da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

Nesse trabalho foi feita uma breve reflexão, sobre as bases da Comissão Parlamentar de Inquérito, o processo de desenvolvimento e evolução ao longo do tempo até a atualidade, com as inúmeras transformações sociais como afetaram o ordenamento jurídico.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são um importante instrumento a serviço da democracia, que deve operar de acordo mandamentos constitucionais e andar em paralelo com os direitos ao cidadão, conquistados com tanto sacrifício pela Constituição Federal.

Trata-se de um instituto a serviço das minorias parlamentares, que permite maior acessibilidade ao combate às mazelas que atuam em desfavor do interesse público, de forma ampla, abrangente e democrática.

Buscou-se abordar amplamente os aspectos que circundam o instituto, como a instauração das através de um terço dos parlamentares, a necessidade premente da existência de fato determinado a ser investigado, proporcionalidade em seu ato de constituição, aplicação de instrumentos jurídicos como a busca e apreensão, quebra de sigilo de dados bancários, fiscais e telefônicos, interrogatório dos investigados, depoimento de testemunhas, dentre outros.

No processo, os poderes de investigação do magistrado são amplos. Em paralelo com a investigação, sua função é a de controle de legalidade. Entretanto, tal atividade é subsidiária, daí a dificuldade de trazer a atividade judiciária, que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem.

Por isso, com o trabalho, fica patente que as comissões tem poder para requisitar apresentação de documentos, prestação de informações, proceder buscas domiciliares com autorização judicial, intimar testemunhas e conduzi-las coercitivamente, entre outros.

Assim, com segurança, é possível afirmar que as Comissões Parlamentares de Inquérito trazem à tona, com a adequada publicidade, o que ocorre na Administração Pública, os bastidores dos esquemas políticos e o reflexo das medidas públicas.

Nada mais é do que o vislumbre prático da fiscalização do Poder Legislativo, que pode auxiliar no tão desejado rompimento com a corrupção em nosso país. Um instrumento em busca de transparência e clareza na implementação do interesse público, sem jamais deixar de lado os direitos do cidadão.

BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ARANHA, Adalberto José Q. T. de Camargo. Da prova no processo penal. 7. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006

BARROSO, Luis Roberto. Comissões parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, dezembro, janeiro, fevereiro, 2008. Disponível na internet: <HTTP://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. Aspectos da teoria dos direitos fundamentais. In: Hermenêutica Constitucional e direitos fundamentais. Ed. Brasília Jurídica – IDP, Brasília, 2000.

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

CAMPOS, Francisco. Comissão Parlamentar de Inquérito: poderes do congresso: direitos e garantias individuais: exibição de papéis privados. Rio de Janeiro: RF 195:71- 98, 1961, p. 37.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 6ed. 2002.

CARAJELESOV, Yuri. Comissões Parlamentares de Inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007.

CARDOSO, Hélio Apoliano. Das CPI's: breve teoria e jurisprudência. Campinas: Bookseller, 2002

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21. Ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra; FERNANDES, Luciana Medeiros. Comissões Parlamentares de Inquérito Estaduais e Sigilo Bancário. In: Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte: Fórum, 2004

COSTA Jr, Paulo José da. Direito de Estar só: tutela penal da intimidade, São Paulo: Revistados Tribunais, 1995.

DE JESUS, Damásio E. Código de Processo Penal anotado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008

FARIA, Cássio Juvenal. Comissões Parlamentares de Inquérito. 2. ed. São Paulo: Paloma, 2002.

FARIA, Cassio Juvenal & GOMES, Luiz Flavio. Poderes e Limites das CPIs. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, nº 79. São Paulo, jun. 1999, p. 12

FILHO, Manoel G. F. Do Processo Legislativo. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 4ª ed. São

Paulo: Malheiros, 1988.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musseti. Inviolabilidade de Domicílio na Constituição. São Paulo: Malheiros, 1988.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Poderes de Investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

KIMURA, Alexandre Issa. CPI: teoria e prática. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MÁRMORA ZAINAGHI, Diana Helena de Cássia Guedes. Comissões parlamentares de inquérito e o devido processo legal: o direito ao silêncio. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20. ed., atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Pontes de. Comentários á constituição de 46. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad. 1953.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 9. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2013

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NETO, Manoel Jorge e Silva. Curso de Direito Constitucional. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

REALE, Miguel. Temas de Direito Público. São Paulo: Livraria do Advogado, 1993.

RIBEIRO, Marcus Vinicius. Direitos Humanos Fundamentais. Campinas: Russel Editores, 2007.

SALGADO, Plínio. Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

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

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: Tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria. Porto Alegre: Antonio Fabris Editor, 2007.

SANTOS, Margaret de Olivaes Valle dos. Comissões Parlamentares de Inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCHIER, Paulo Ricardo. Comissões Parlamentares de Inquérito: e o conceito de fato determinado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SENADO FEDERAL. Regimento interno. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: 21 de agosto de 2017.

SILVA, Francisco Rodrigues da. CPIs federais estaduais municipais: poderes e limitações. 3. ed., rev., ampl. e atual. Recife: Bagaço, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIQUEIRA Jr, Paulo Hamilton. O Perfil Processual das Comissões parlamentares de Inquérito. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SIQUEIRA Jr, Paulo Hamilton. Comissão Parlamentar de Inquérito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

SOUZA, Sérgio Ricardo de & Silva, William. Manual de Processo Penal: pós-reforma de 2008. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008